



Fundação João Pinheiro
Governo de Minas Gerais

GLEISON ASSIS REIS

**CRIAÇÃO INDISCRIMINADA DE CRÉDITOS
EXTRAORDINÁRIOS: ANÁLISE CRÍTICA CALCADA
NO PRINCÍPIO ORÇAMENTÁRIO DA LEGALIDADE, NO
PARADIGMA DA PROGRAMAÇÃO E NA NATUREZA
INSTITUCIONAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO**

BELO HORIZONTE
JULHO - 2011

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

GLEISON ASSIS REIS

**CRIAÇÃO INDISCRIMINADA DE CRÉDITOS
EXTRAORDINÁRIOS: ANÁLISE CRÍTICA CALCADA
NO PRINCÍPIO ORÇAMENTÁRIO DA LEGALIDADE, NO
PARADIGMA DA PROGRAMAÇÃO E NA NATUREZA
INSTITUCIONAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública com ênfase em Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, como requisito para a obtenção do Grau de Mestre, sob a orientação do Professor Dr. Fabrício Augusto de Oliveira.

BELO HORIZONTE
JULHO - 2011



Fundação João Pinheiro
Governo de Minas Gerais

GLEISON ASSIS REIS

CRIAÇÃO INDISCRIMINADA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS: ANÁLISE CRÍTICA CALCADA NO PRINCÍPIO ORÇAMENTÁRIO DA LEGALIDADE, NO PARADIGMA DA PROGRAMAÇÃO E NA NATUREZA INSTITUCIONAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública com ênfase em Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, como requisito para a obtenção do Grau de Mestre.

Área de concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas.

Banca examinadora:

Professor: Fabrício Augusto de Oliveira, Dr. (orientador).

Professor: Ricardo Carneiro, Dr.

Professora: Alessandra Machado Brandão Teixeira, Dra.

Belo Horizonte, julho de 2011.

Dedico este trabalho à minha filha

Ana Clara, luz e alegria! Minha vida!

Agradecimentos

A Deus Pai, Filho e Espírito Santo, pelas bênçãos concedidas e graças alcançadas.

Aos meus pais, Joaquim e Maria de Fátima, pelas importantes lições de vida que me proporcionaram. Aos meus irmãos Aletéia, Arlison e Marcus, pelo mesmo motivo e por serem tão leais e afetuosos.

À minha terna esposa, Priscila, pelo apoio incondicional em todos os momentos desta e de outras caminhadas. As palavras são insuficientes para dizer o quanto você é importante.

Ao Dr. Ernesto Kohnert, brilhante advogado e grande amigo, que me ensinou os traços do ofício que exerço com apurado rigor acadêmico e valorosos princípios.

À Tati, grande amiga e companheira incansável nesta especialização e, também, em outra de Direito Administrativo. A sua cumplicidade e apoio, em todos os momentos, foram imprescindíveis.

Ao Professor Fernando Calazans, amigo brilhante, com quem muito aprendi em nossas empreitadas acadêmicas e profissionais, pelo estímulo à realização deste mestrado.

À Professora Pós Doutora Élide Graziane Pinto, por ter me iniciado na pesquisa com proficiência e afinco.

Ao Dr. Helbert Coelho, pela inestimável contribuição durante a discussão e revisão deste trabalho.

Aos servidores do Senado Federal, Leonei Gomes de Oliveira e Luiz Fernando Mello Perezino, que, de forma bastante solícita, me enviaram importantes dados e tabelas sobre o tema.

Ao Doutor Ricardo Carneiro e à Doutora Alessandra Brandão Teixeira, por me honrarem com a avaliação desta pesquisa.

Especialmente ao colega e orientador, Professor Doutor Fabrício Augusto de Oliveira, pela sabedoria compartilhada e pelo substancial apoio durante a elaboração deste trabalho.

A todos, meu muito obrigado.

Costuma ser de indiferença, de uma maneira geral, a atitude que os cidadãos adotam em relação à elaboração e ao processo de negociação da peça orçamentária entre os poderes Executivo e Legislativo. Envolto em números aparentemente frios e contendo tecnicidades muitas vezes indecifráveis para o cidadão comum, o Orçamento Público, onde estão dispostas as receitas e os gastos administrados pelo Estado, parece uma figura de ficção que somente interessa e é inteligível para os que são responsáveis pela sua elaboração/aprovação/execução. É nessa arena, entretanto, que são tomadas decisões sobre os objetivos de gasto do Estado e dos recursos necessários para o seu financiamento, que afetarão, para melhor ou pior, a vida dos cidadãos.¹

(Professor Doutor Fabrício Augusto de Oliveira)

¹ OLIVEIRA, 2009, p. 83.

RESUMO

Nesta pesquisa discute-se a alteração unilateral do orçamento público, provocada pela edição de medidas provisórias destinadas à criação de créditos extraordinários, pois, não obstante a abertura dessa espécie de dotação adicional subsumir-se num ato discricionário e, mais do que isso, num instrumento imprescindível para execução das despesas públicas, trata-se de medida excepcional que, como tal, deve ser tratada. Com efeito, realiza-se análise quantitativa e qualitativa dos créditos extraordinários criados pelo Governo Federal entre 2002 e 2010, para demonstrar seus impactos na estruturação geral do orçamento e revelar como dito instrumento tem sido utilizado de maneira indiscriminada, ou seja, em desconformidade com os critérios materiais que delimitam a sua existência. Nesse passo, analisa-se, criticamente, a literatura que circunda o tema, com destaque para a natureza institucional do orçamento – atualmente deduzido como arena (instituição) de escolhas públicas – e para o dever-poder de programação, descrito neste estudo não apenas como princípio, mas como verdadeiro paradigma² axiológico, ontológico e deontológico das políticas públicas. Após problematizar essas questões, este estudo cuida, ainda, de discutir a readequação das instituições vigentes e, paralelamente, a viabilidade tanto do controle imediato e *in concreto* das normas que criam créditos extraordinários, quanto da responsabilização cível (ato de improbidade administrativa), criminal (crime de responsabilidade) e política (*impeachment*) do Presidente da República. Em síntese, esta pesquisa formula interpretação dialética, confrontando o marco teórico com as análises quantitativas e qualitativas realizadas, para demonstrar como a criação indiscriminada de créditos extraordinários rechaça o caro paradigma da programação e a natureza institucional do processo orçamentário, revelando-se imprescindível controlar referida situação antijurídica, bem como alterar o *status quo* e criar arranjos institucionalizados para a participação e fiscalização dos atores envolvidos (*stakeholders*), a fim de minimizar a ocorrência de paralisias decisórias indesejáveis, eventualmente provocadas pela criação inadequada dessa espécie de créditos adicionais.

Palavras-chave: orçamento público, planejamento, processo orçamentário, orçamento-programa, créditos adicionais, créditos extraordinários, medida provisória, princípios, princípio da legalidade, paradigma da programação, controle, instituição, neoinstitucionalismo, instituições formais, instituições informais.

² A programação tornou-se condição *sine qua nom* para a legitimação do Orçamento Público, pois, atualmente, além de *princípio*, também é *método* para o seu processo de elaboração, *elemento estrutural* do seu conceito, *critério* para definição da sua natureza sócio-política e *componente* cogente dos atos de avaliação e controle.

ABSTRACT

This research discusses the unilateral change of the state budget, caused by the issue of provisional measures for the creation of extraordinary credits. Although the opening of this kind of additional allocation subsumed into a discretionary act and, more than that, an indispensable tool for execution of public expenditure, it should be treated as an exceptional measure. In this direction, this dissertation makes quantitative and qualitative analysis of extra credits created by the Brazilian federal government, between 2002 and 2010. The purpose is to demonstrate their impact on the general structure of the budget and reveal how this instrument has been used indiscriminately and without substantive criteria. So, this research makes a critical analyses of the literature about the topic, with emphasis on the institutional nature of the budget - currently an arena (institution) of public choices - and due to the power/duty of programming described in this study, not only as a principle but as a true axiological, ontological and ethical public policy paradigm. After questioning these issues, the study also aims to discuss the upgrading of existing institutions and the viability of immediate control and the rules that create extraordinary claims, as the civil (act of improper conduct), criminal (crime committed) and political (*impeachment*) of the President of the Republic. In sum, this research formulates a dialectical interpretation, comparing the theoretical framework with quantitative and qualitative analysis carried out to demonstrate how the indiscriminate creation of extraordinary credits rejects the expensive programming paradigm and the institutional nature of the budget process, proving to be essential to control this illegal situation, change the *status quo* and create institutionalized arrangements for participation and oversight of the stakeholders to minimize the occurrence of undesirable decision-making paralysis, possibly caused by the inappropriate creation of this kind of additional credits.

Keywords: public budgeting, planning, budgeting, program budget, additional credits, extraordinary claims, provisional measures, principles, principle of legality, programming paradigm, control, institution, neo-institutionalism, formal institutions, informal institutions.

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 – Leis orçamentárias periódicas | 33 |
| Quadro 2 – Princípios orçamentários | 38 |
| Quadro 3 – Orçamento Tradicional e Orçamento Programa..... | 43 |
| Quadro 4 – Tipos Orçamentários..... | 84 |
| Quadro 5 – Orçamentos Públicos no Brasil: tipos Executivo, Legislativo e Misto | 85 |
| Quadro 6 – Controle social pela via jurídica | 118 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 1 – Leis aprovadas por autoria/iniciativa, inclusive decretos-leis | 57 |
| Tabela 2 – Leis aprovadas no período de 1988-2007, por iniciativa e tipo de norma..... | 57 |
| Tabela 3 – Leis simbólicas apresentadas no período de 1988-2007..... | 58 |
| Tabela 4 – Leis sancionadas e apresentadas no período de 1988 a 2007, por iniciativa e descontadas as leis simbólicas | 59 |
| Tabela 5 – Leis sancionadas e apresentadas no período de 1988-2007, por iniciativa, descontadas as leis simbólicas e as de natureza orçamentárias | 60 |
| Tabela 6 – Volume de MP's destinadas à criação de CE e MP's com outras destinações..... | 61 |
| Tabela 7 – Volume de MP's válidas destinadas à criação de CE e MP's válidas com outras destinações..... | 62 |
| Tabela 8 – Valores absolutos dos CE's atualizados pelo IPCA e respectiva variação anual ... | 64 |
| Tabela 9 – Valor das despesas liquidadas em cada exercício, atualizado pelo IPCA e descontados os encargos especiais | 65 |
| Tabela 10 – Relação entre os valores atualizados dos CE's e das despesas liquidadas em cada exercício, descontados os encargos especiais..... | 66 |
| Tabela 11 – Valores liquidados do grupo investimentos, atualizados pelo IPCA..... | 66 |
| Tabela 12 – Relação entre valores atualizados do grupo Investimentos e despesas liquidadas em cada exercício, descontados os encargos especiais..... | 67 |
| Tabela 13 – Comparação percentual entre os valores dos CE's e investimentos, em relação às despesas liquidadas, com dedução dos encargos especiais | 68 |
| Tabela 14 – Reserva de Contingência - 2002 e 2010: valores utilizados e não utilizados..... | 69 |
| Tabela 15 – Valores não utilizados da reserva de contingência entre 2002 e 2010 e diferença que seria necessária para criação de CE | 70 |
| Tabela 16 – Valor total atualizado dos CE's editados entre 2002 e 2010, divididos por categorias compostas por grupos de função | 74 |
| Tabela 17 – Quantidade dos créditos extraordinários editados entre 2002 e 2010, divididos por categorias compostas por grupos de função | 78 |
| Tabela 18 – Relação percentual entre o valor total e quantidade total dos créditos extraordinários editados entre 2002 e 2010..... | 80 |
| Tabela 19 – Volume de MP's destinadas à criação de CE, divididas por ano e por mês..... | 105 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Gráfico 1 – Taxa de Dominância do Executivo no período de 1988 a 2007, descontadas as leis simbólicas | 59 |
| Gráfico 2 – Taxa de Dominância do Executivo no período de 1988 a 2007, descontadas as leis simbólicas e orçamentárias | 60 |
| Gráfico 3 – Percentual de MP's válidas destinadas a criação de CE's e outras finalidades | 62 |
| Gráfico 4 – Variação da quantidade de MP's válidas (total, destinadas a CE e outras destinações) | 63 |
| Gráfico 5 – Variação percentual dos valores totais de CE's, ano a ano | 64 |
| Gráfico 6 – Comparação percentual das dotações destinadas aos CE's e aos investimentos, relativamente às despesas liquidadas..... | 68 |
| Gráfico 7 – Comparação percentual de CE's: valor total X quantidade total | 80 |

LISTA DE SIGLAS

- ADC – Ação Direta de Constitucionalidade
- ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CD – Câmara dos Deputados
- CE – Crédito Extraordinário
- CEF – Caixa Econômica Federal
- CF/1967 – Constituição Federal de 1967
- CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
- CN – Congresso Nacional
- CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
- COFIN – Coordenação-Geral de Programação Financeira
- CONORF – Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle
- CR/1988 – Constituição da República de 1988
- DF – Distrito Federal
- DJ – Diário da Justiça
- DNIT – Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes
- DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
- EC – Emenda Constitucional
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- FPE – Fundo de Participação dos Estados
- FPM – Fundo de Participação dos Municípios
- FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
- LC – Lei Complementar
- LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA – Lei Orçamentária Anual
- LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
- MC – Medida Cautelar
- MG – Minas Gerais
- MP – Medida Provisória
- MPOG – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

NE – Nota de Empenho

NEI – Nova Economia Institucional

ONU – Organização das Nações Unidas

OSPF – Órgãos Setoriais de Programação Financeira

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PLC – Projeto de Lei Complementar

PLO – Projeto de Lei Orçamentária

PPA – Plano Plurianual

PSDB – Partido Social Democrata Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

RGF – Relatório de Gestão Fiscal

RREO – Relatório Resumido de Execução Orçamentária

SF – Senado Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCU – Tribunal de Contas da União

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| INTRODUÇÃO..... | 15 |
| 1 ORÇAMENTO PÚBLICO..... | 24 |
| 1.1 Ritos orçamentários: o processo brasileiro..... | 24 |
| 1.2 Princípios, papéis e características do orçamento (orçamento-programa)..... | 36 |
| 1.3 Natureza do orçamento: controle das contas públicas e arena de negociação política para definição de prioridades..... | 46 |
| 2 CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS..... | 54 |
| 2.1 Ambiente normativo..... | 54 |
| 2.2 Histórico: análise quantitativa e qualitativa..... | 56 |
| 3 ANÁLISE CRÍTICA..... | 82 |
| 3.1 Implicações face às considerações teóricas..... | 82 |
| 3.2 Razões do governo para criação de créditos extraordinários: apropriação institucional, instituições formais e instituições informais..... | 97 |
| 4 CONTROLE E NECESSIDADE DE REFORMAS..... | 110 |
| 4.1 Controle: aspectos atuais e relevantes..... | 110 |
| 4.2 Necessidade de reformas: <i>locus</i> e <i>modus</i> de aprovação e discussão..... | 119 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 125 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 129 |

INTRODUÇÃO

Neste trabalho, elabora-se discussão acerca da alteração unilateral do orçamento, levada a efeito pelo Presidente da República e realizada, especificamente, por meio da criação de créditos extraordinários – materializados via medidas provisórias –, uma vez que, não obstante a abertura dessa espécie de créditos orçamentários adicionais subsumir-se num ato discricionário e, mais do que isso, num instrumento imprescindível colocado à disposição do Poder Executivo para a boa execução das despesas públicas, o mesmo deve ser utilizado com reservas. Pontuando-se de maneira bastante objetiva, constitui o foco de atenção da presente pesquisa, a análise quantitativa e qualitativamente dos créditos extraordinários criados pelo Governo Federal entre 2002 e 2010, para revelar seus impactos na estruturação geral do orçamento e comprovar como dito instrumento tem sido utilizado de maneira indiscriminada, ou seja, em desconformidade com os critérios materiais que delimitam a sua existência.³

Confirmada a hipótese (criação indiscriminada de créditos extraordinários), procura-se analisar criticamente o problema, confrontando-o com o princípio da legalidade e o viés programático⁴ da instituição Orçamento Público. Além disso, após tematizar a natureza institucional do orçamento, este estudo ainda realiza oportuno debate em torno do controle social, político e jurídico da referida alteração orçamentária superveniente e unilateral (controle dos atos tendentes à criação de créditos extraordinários, medida excepcional que como tal deve ser tratada).

É notória a relevância do tema proposto, já que o mesmo envolve diretamente o orçamento estatal, que, por sua vez, é apontado por Barros (2007, p. 63) como principal elemento de gestão das ações estatais. Parafraseando a feliz metáfora da obra de Berclaz e Moura (2006, p. 10), o orçamento é importante janela para se analisar a gestão das políticas públicas, já que materializa instrumento institucionalizado, de natureza política e fiscal, norteador das ações (escolhas) do Estado, impondo, inclusive, os seus limites financeiros.⁵

³ A competência para editar créditos extraordinários consta no art. 40 e seguintes da Lei Federal nº 4.320/1964, bem como no art. 167, §3º, da CR/1988. Conceitualmente, créditos adicionais extraordinários são aqueles criados por ato unilateral do Poder Executivo, destinados a despesas urgentes e imprevisíveis, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

⁴ Aqui, discute-se a existência de um dever-poder de programação, reverenciado no curso do trabalho como verdadeiro paradigma para as ações do Estado.

⁵ Segundo Berclaz e Moura (2006, p. 10), como “todas as despesas e receitas públicas carecem de previsão orçamentária”, então a janela para se analisar a gestão e execução de políticas públicas passa “pelo controle e monitoramento minucioso das normas orçamentárias”. De forma clara e prática, Oliveira (2009, p. 83) lembra que, nessa arena, “são tomadas decisões sobre os gastos do Estado e dos recursos necessários para o seu financiamento, que afetarão, para melhor ou pior, a vida dos cidadãos”.

Ao mesmo tempo, considerando que a evolução do Estado moderno tornou a Administração Pública extremamente complexa, gerando profunda e inevitável modificação do processo de fixação das receitas e despesas públicas, o orçamento converteu-se em mecanismo essencial para a sociedade, indispensável ao melhor aproveitamento dos (escassos) recursos disponíveis, mediante a ação planejada do Estado por meio de *diretrizes*, *objetivos* e *metas*, traduzida em *planos* e *programas* bem definidos e desenvolvidos harmonicamente no tempo e no espaço.

Nesse diapasão, não há dúvida de que o orçamento contém diversos pontos que merecem cuidadosa discussão acadêmica. E, *in casu*, o objeto em estudo restringe-se à edição de créditos extraordinários criados pelo Poder Executivo Federal, já que vários setores da sociedade e diversos autores têm se inquietado diante do volume e da natureza dos mesmos (v.g., ABRÚCIO, 2007; TOLLINI, 2008 e IZAGUIRRE, 2008).

Apenas para, desde já, ilustrar a extensão da *quaestio*, vale anotar estudo realizado por Izaguirre (2008, p. A-11), publicado no periódico Valor Econômico e reproduzido no site do Senado Federal, segundo o qual mais de ¼ (um quarto) das medidas provisórias editadas pelo Presidente da República desde 2001, destinaram-se à criação de créditos extraordinários:

O governo federal já recorreu 106 vezes à edição de medidas provisórias para ampliar ou remanejar recursos do Orçamento da União, desde que a Emenda Constitucional 32 restringiu, em setembro de 2001, o uso de MP's em matérias orçamentárias. O número de medidas de crédito extraordinário foi levantado pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados e responde por cerca de 25% de todas as medidas provisórias baixadas pelos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva no mesmo período.

No total, elas autorizaram gastos de R\$ 144,7 bilhões, num intervalo de tempo inferior a sete anos completos, o que dá uma média superior a R\$ 20,0 bilhões por ano. Mesmo nos anos em que a lei orçamentária não atrasou e começou a vigorar em janeiro, caso de 2002 e 2007, o governo recorreu a muitas MPs para fazer ajustes no Orçamento, contribuindo para sobrecarregar a pauta do Congresso. Por isso, o deputado Cândido Vaccarezza (PT-SP), presidente da comissão da Câmara que analisa nova mudança constitucional sobre a edição e a tramitação de medidas provisórias, defende a completa proibição do uso desse instrumento legal para abertura de créditos orçamentários.

Icassatti (2010), citando o parlamentar Flexa Ribeiro, igualmente noticia a recorrência com que o Poder Executivo usa indevidamente medidas provisórias para realizar a abertura de créditos adicionais com conteúdos nitidamente especiais e suplementares, porém “disfarçados em extraordinários”.⁶

⁶ Notícia publicada em 19/01/2010, por Ricardo Icassatti (Agência Senado): Crédito extraordinário por MP pode se tornar crime de responsabilidade do presidente da República. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/verNoticia.aspx?codNoticia=98824&codAplicativo=2>>. Acesso em: 18 ago 2010.

No último ano, o Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB) interpôs perante o Supremo Tribunal Federal (STF), a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.365/DF, contestando medida provisória (MP) que liberou cerca de R\$ 18,0 bilhões para vários órgãos e entidades do Poder Executivo, ao mesmo tempo em que reduziu o orçamento de investimento de diversas empresas públicas.⁷ O autor dessa ação argumentou que, no regramento da Constituição da República de 1988 (CR/1988), tais dotações orçamentárias não deveriam ser tratadas por meio de créditos extraordinários, mas no campo temático do plano plurianual, da norma geral de diretrizes orçamentárias, do orçamento autorizado ou, em última instância, dos créditos especiais e suplementares, jamais no âmbito dos extraordinários.⁸

Outrossim, conforme consta do julgamento da ADI nº 4.048/DF, o Exmo. Ministro Celso de Mello (MELLO, 2008, p. 169) considerou que, na prática, o Brasil convive com um “notório abuso de créditos ditos extraordinários”.

Referida hipótese também foi descrita por Harada (2008 b) em artigo destinado a analisar a MP nº 405/2007, que abriu crédito extraordinário de mais de R\$ 5,4 bilhões em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo.

Veja-se, *ipsis litteris*, as palavras desse professor de Direito Financeiro da USP:

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.

Por isso, o Supremo Tribunal Federal não poderia continuar indiferente, preso a sua antiga jurisprudência no sentido de que descabe a Adin em se tratando de lei ou ato normativo de caráter concreto. Como guardião da Constituição, cabe ao STF zelar pelo cumprimento de preceitos constitucionais concernentes à elaboração e execução das leis do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Preocupa-nos imensamente 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), como as despesas com inversões financeiras e de investimentos (despesas de capital), conforme indicadas nos Anexos I e III da aludida MP 405/07.

Isso acaba inviabilizando os mecanismos de controle e de fiscalização da execução orçamentária (HARADA, 2008 b).

⁷ Dados da ADI nº 4.365/DF disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3818968>>. Acesso em: 18 mar 2011.

⁸ No caso do Brasil, o Orçamento Público é periodicamente tratado nas seguintes leis: PPA (Plano Plurianual), de caráter quadrienal; LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), com vigência anual, apesar de tratar de determinadas metas trienais; e LOA (Lei Orçamentária Anual), de caráter anual. Referidas normas serão abordadas mais detidamente no capítulo seguinte.

Ora, pela sua própria natureza, a edição dessa espécie extraordinária de créditos adicionais não deve ser apropriada como instrumento ordinário de elaboração e execução orçamentária. Em termos, os créditos extraordinários somente devem socorrer circunstâncias excepcionais, porém, ao contrário, dito instrumento vem sendo descaracterizado pelo Executivo e em todo exercício fiscal parte importante do orçamento é realizada por meio dessa espécie não ordinária, sendo que a consequente discrepância entre as dotações previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e as despesas executadas, afeta, negativamente, a boa prática de dar previsibilidade aos gastos estatais (TOLLINI, 2008, p. 02).⁹

Aplica-se, aqui, o mesmo raciocínio delineado por Abrúcio (2007, p. 81-82) em relação ao contingenciamento:

O processo orçamentário brasileiro também é caracterizado pela enorme liberdade que o Executivo tem para executar os gastos, com grande autonomia em relação ao que fora decidido no Legislativo – por isso, o orçamento aprovado torna-se autorizativo, e não impositivo. Isso é feito por meio do uso constante (e abusivo) do contingenciamento de verbas. Este instrumento é totalmente controlado pelo Ministério da Fazenda, que segue à risca sua lógica fiscalista, com pouca articulação com o que ocorre em cada política pública. Ora, metas governamentais só podem ser efetivamente perseguidas, com monitoramento e avaliação adequados, se houver certa regularidade na alocação das despesas públicas, algo que o contingenciamento torna muito difícil, reduzindo, assim, as chances de aumentar a eficiência da máquina pública.

Assim, o debate acerca da edição, natureza e efeitos dos créditos extraordinários é preocupação esboçada por instituições sociais e políticas (v.g., Força Sindical, PSDB e Conselho Nacional de Saúde), pelo Poder Judiciário (v.g., é questão em pauta na ADI nº 4.048/DF, na ADI nº 4.365/DF e na ADI nº 4.365/DF) e, também, pelo Poder Legislativo (v.g., é objeto do PLC - Projeto de Lei Complementar nº 135/1996 e PEC - Projeto de Emenda Constitucional nº 26/1996).¹⁰

Na seara técnica, referida controvérsia é tratada nas comissões permanentes de orçamento do Congresso Nacional, que expedem, de forma reiterada e sistemática, oportunos Estudos Técnicos e Notas Técnicas sobre a realização do orçamento (v.g., Nota Técnica Conjunta nº 04/2005, Estudo Técnico nº 07/2007 e Nota Técnica CD nº 07/2008).¹¹

⁹ No mesmo sentido: “a previsibilidade de recursos é um fator chave para que as políticas públicas atinjam seus objetivos” (Barroso, 2003, p. 37).

¹⁰ Cita-se notícia publicada no site Agência Brasil, destacando que o PLC 135/1996 quer restringir a liberação de créditos extraordinários, tendo em vista que à época da aprovação da EC 32/2001, esse foi um dos pontos mais importantes que ficaram sem acordo e, por isso, deve retornar ao plenário para discussão. Notícia disponível em: <www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/05/27/materia.2008-05-27.2469976521/view> ou em <<http://www.paraibaonline.com.br/noticia.php?id=349535&ano=2008>>. Acesso em: 30 mar 2010.

¹¹ Referidos Estudos Técnicos e Notas Técnicas são expedidos pelas comissões de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com apoio da Consultoria de Orçamento e Fiscalização (CONORF) e da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

Com efeito, vê-se que nas mais diversas instâncias dos três Poderes da República, assim como no âmbito acadêmico e em outros setores da sociedade, há evidente insatisfação com o volume e a qualidade dos créditos extraordinários criados unilateralmente pelo Presidente da República.

Contudo, apesar da ampla polêmica em torno do assunto e do grande número de atores envolvidos nessa discussão, o fato é que, mesmo após investigação da literatura, não foram localizadas pesquisas cujo foco estivesse voltado especificamente para a análise quantitativa e qualitativa dos créditos adicionais extraordinários, à exceção da monografia escrita por Marshall (2008), elaborada para aprovação no curso de pós-graduação *lato senso* em Ciência Política, realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro.¹²

Esclarece-se que foram encontrados diversos artigos e concisas publicações em periódicos, aos quais se faz oportuna referência ao longo desta dissertação.¹³ Contudo, a rigor, considerou-se como estudo aprofundado – e estruturado do ponto de vista quantitativo e qualitativo –, apenas a citada monografia.¹⁴ Diga-se, inclusive, que a monografia de Marshall (2008) sequer foi localizada durante a investigação bibliográfica realizada, tendo sido conhecida pelo autor desta dissertação, somente em virtude das inúmeras mensagens eletrônicas encaminhadas a diversos servidores de carreira do Congresso Nacional, lotados nas comissões mistas de orçamento, com o fito de obter dados para a pesquisa (um desses servidores, que é justamente o autor da sobredita pesquisa, enviou cópia da mesma em resposta aos diversos contatos realizados por meio eletrônico).

Pois bem, a leitura da mencionada monografia, declina que Marshall (2008) calcou seu marco teórico, especialmente, no princípio da separação dos poderes, sistematizado por Montesquieu, na obra *O Espírito das Leis*, e que é baldrame do sistema usualmente intitulado de *check and balances* (freios e contrapesos).

¹² Apesar de mais antigo e sucinto, também merece ser destacado o seguinte artigo de Luiz F. de Mello Perezino: *Crédito extraordinário: discussão sobre tramitação e forma de operacionalização* (PEREZINO, 1999).

¹³ Há considerável material bibliográfico (teórico e quantitativo) acerca do contingenciamento orçamentário (cita-se, v.g., PINTO, 2005), mas o mesmo não ocorre em relação aos créditos extraordinários. Julga-se, intuitivamente, que um dos motivos para a ocorrência desse fato é porque o contingenciamento, ao impor o corte de gastos já previstos – e, portanto, esperados –, causa muito mais discussões e insatisfações do que a edição de créditos extraordinários, que, ao contrário, autoriza despesas e investimentos não programados. Superficial e simplificadamente explicando, nesta última hipótese muitos atores estão aparentemente “ganhando”, enquanto que, naquela, muitos estão aparentemente perdendo. Todavia, não se pode olvidar que, talvez, **um** dos motivos do contingenciamento seja exatamente a criação de créditos extraordinários (ou vice-versa). Porém, apesar dessa hipótese ser citada mais adiante – com o intuito de provocar o leitor e instigar novas pesquisas sobre o tema –, a mesma não é objeto deste estudo. À esse respeito, ver nota 55 (p. 60) e, também, considerações das p. 103-106.

¹⁴ Não se afirma que inexistem outros estudos dessa natureza, mas que os mesmos não foram localizados na revisão bibliográfica feita pelo autor da presente dissertação.

Assim, amparado nesse marco teórico (princípio da separação dos poderes¹⁵), aquele autor buscou comprovar a hipótese de que, atualmente, a criação de créditos orçamentários extraordinários, editados unilateralmente pelo Presidente da República por meio de medidas provisórias, configura um “orçamento paralelo”, editado à revelia do Poder Legislativo. Segundo as palavras do próprio autor:

Esta monografia procurou responder à seguinte questão: os créditos extraordinários abertos por medida provisória configuram um orçamento paralelo? A resposta é positiva para as premissas estabelecidas previamente, ou seja, se tomados como critérios para a verificação da hipótese o grupo de natureza de despesa e a distribuição percentual dos seus valores nos orçamentos autorizados e na execução financeira. Isso porque, conforme demonstra a tabela 6, a distribuição percentual dos valores referentes aos orçamentos autorizados entre os grupos de natureza de despesa se altera quando são introduzidos os valores correspondentes aos créditos extraordinários. Esse fato ocorre para todos os exercícios analisados, de 2003 a 2007. O mesmo sucede na execução financeira daqueles orçamentos, de acordo com a tabela 14. A hipótese de trabalho estaria rejeitada caso essa distribuição, em termos percentuais, permanecesse idêntica ao do orçamento autorizado. Isso significaria que o novo perfil das despesas teria respeitado as prioridades estabelecidas pelo Congresso Nacional (MARSHALL, 2008, p. 55).

Ou seja, nos anos pesquisados de 2003 a 2007, se adotado como parâmetro o Grupo de Natureza da Despesa, o autor confirmou a hipótese de que “os créditos extraordinários realmente modificam a distribuição percentual das despesas autorizadas e o da execução financeira e, portanto, se constituem em um orçamento paralelo” (MARSHALL, 2008, p. 06).

Esclarece-se, pois, com base nesse breve apanhado da literatura, que a matéria em debate carece de maior atenção acadêmica, pois a pesquisa bibliográfica realizada apontou que a mesma se assenta, em linhas gerais, sobre dois campos: a) um calcado em artigos, entrevistas, matérias jornalísticas, ações judiciais etc., as quais, na maioria das vezes, apenas se reportam à sensação geral e abstrata, denunciada por vários atores sociais, sobre os excessos do Poder Executivo na criação de créditos extraordinário; e b) outro baseado na pesquisa feita por Marshall (2008), apontando a existência de um dito orçamento paralelo, que, via de consequência, representa afronta ao princípio da separação dos poderes.¹⁶

Em contrapartida, a presente dissertação aborda a questão não apenas à luz do mencionado princípio montesquiano, mas também sob uma perspectiva muito mais ampla, mediante estudo crítico da literatura que circunda o tema, calcado nos princípios da reserva de lei e da legalidade, no paradigma da programação, na idéia de orçamento-programa e na evolução histórica do processo orçamentário (segundo as perspectivas e dimensões dadas

¹⁵ O princípio da separação dos poderes – independentes e harmônicos entre si – consta do art. 2º da CR/1988.

¹⁶ Segundo citação feita por esse autor, existe, “na prática, em razão do notório abuso de créditos – ditos – ‘extraordinários’, um orçamento paralelo” (MELLO, 2008 *apud* MARSHALL, 2008, p. 11).

pelas escolas econômicas clássica, neoclássica, keynesiana e neoliberal). Este trabalho socorre-se, ainda, de temas como neoinstitucionalismo, teoria dos jogos e teoria da ação racional, utilizando-os como ponte entre o marco teórico eleito e a necessidade de controle dos atos tendentes à criação indiscriminada de créditos extraordinários, uma vez que a natureza sócio-política do orçamento – atualmente reverenciada como arena (instituição) de escolhas públicas –, faz com que o respectivo processo esteja limitado axiológica, ontológica e deontologicamente pelo sobredito paradigma da programação.

Mutatis mutandis, discute-se que o Orçamento Público, principal instituição vigente no país destinada a orientar a programação e execução de políticas públicas, é concebido a partir de fundamentos e finalidades específicas, e, por isso mesmo, não pode se divorciar dos ditames estabelecidos pela CR/1988 e pelo conjunto de normas e princípios que regulam, institucionalmente, a existência válida dos créditos ditos extraordinários, impondo-se o respectivo controle social, político e jurídico do problema.

Há muito se vê que questões complexas e multifacetadas merecem ser vistas e revistas, em um processo de constante construção dialética e interdisciplinar. E essa situação, por óbvio, também se aplica no âmbito do orçamento público e dos próprios créditos extraordinários.¹⁷

Deste modo, a análise teórica que aqui se realiza soma-se ao conservador e secular princípio montesquiano¹⁸ com o objetivo de dar tratamento teórico mais amplo ao problema, inclusive para trazer à lume outros princípios aportados ao ordenamento jurídico com a especial finalidade de serem aplicados ao tema. E, dessa forma, reforçar que não obstante a edição de créditos extraordinários subsumir-se num ato discricionário do Executivo e, mais do que isso, num instrumento imprescindível para a boa execução das despesas estatais, o mesmo tem sido utilizado inadequadamente, pois, por reiteradas vezes, essa alteração superveniente e excepcional do orçamento é de tal natureza e monta que, além de desfigurar a proposta orçamentária originária, macula o imprescindível viés programático dos gastos públicos.

Diante do problema e do marco teórico definidos, a investigação histórica e doutrinária revela-se o método de pesquisa mais adequado. Porquanto, foi utilizada a técnica denominada análise de conteúdo, desenvolvida da seguinte forma: observação direta da literatura especializada (inclusive monografias, artigos científicos e notas técnicas expedidas

¹⁷ Diga-se, inclusive, que Giacomoni (2010, p. 37) defende o caráter interdisciplinar do orçamento, lembrando que o mesmo tangencia as ciências Econômicas, Contábeis, da Administração e do Direito, dentre outras.

¹⁸ Conservador e secular, mas nem por isso menos importante.

pelo Congresso Nacional¹⁹), exame de documentos, estudo de legislações e investigação quantitativa e qualitativa das medidas provisórias destinadas à criação de créditos extraordinários, editadas entre 2002 e 2010. O termo inicial foi definido em virtude da promulgação da EC 32/2001 (que alterou significativamente os limites formais e materiais para a edição de medidas provisórias), de forma que todas as normas analisadas ficaram sobre o mesmo regramento constitucional.²⁰

Para alcançar todos os objetivos expostos nos parágrafos anteriores, este estudo encontra-se organizado em quatro capítulos.

O capítulo que se segue, intitulado ORÇAMENTO PÚBLICO, foi elaborado com os seguintes escopos: a) apresentar os principais ritos orçamentários do processo brasileiro, descrevendo não apenas as leis orçamentárias periódicas, mas, também, as atividades de programação, execução financeira, prestação de contas e controle; b) identificar, no âmbito do Direito Financeiro, os aspectos relevantes que dizem respeito ao orçamento público e sua relação com os demais ramos jurídicos; c) apresentar sustentação teórica que dará suporte ao desenvolvimento do problema, consignando, especialmente, os princípios, papéis e características do orçamento; d) adicionar ao marco teórico a natureza sócio-política do orçamento, revelado como instrumento que, além de ordenar a estrutura ideal de gastos, com vistas ao controle do Estado e ao fomento econômico, ainda representa verdadeira instituição reguladora do planejamento e execução das escolhas públicas (arena de negociação política e definição de prioridades, assim como para a própria execução das escolhas eleitas).

No segundo capítulo – CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS – é descrita a situação jurídica e fática dessa espécie de créditos adicionais em estudo. Assim, na primeira seção deste capítulo há objetiva descrição do ambiente normativo em que se acham inseridos os créditos extraordinários (competência, classificação, hipóteses de incidência e dispositivos constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis). Já na seção 2.2, são apresentadas tabelas, gráficos e quadros, contendo dados quantitativos e apontamentos qualitativos dos créditos extraordinários editados entre 2002 e 2010, destacando-se os impactos provocados na estruturação geral do orçamento.

¹⁹ Há documentos no site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que auxiliaram a pesquisa, especialmente os ESTUDOS TÉCNICOS e as NOTAS TÉCNICAS expedidas pela CMO e pela CONORF. Cita-se, v.g, o Quadro de Tramitação de Medidas provisórias sobre Créditos Extraordinários (QTMP), formulado pela CMO do Congresso Nacional e disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/MP/PDFs/QTMPv.pdf>>. Acesso em 30 mar 2010.

²⁰ O ano de edição da EC 32/2001 não foi incluído na análise porque apenas o seu último trimestre poderia ser contabilizado, fato que provocaria distorções na comparação com os demais exercícios fiscais, em que foram considerados anos inteiros.

No terceiro capítulo – ANÁLISE CRÍTICA – o texto arremete-se em direção às controvérsias trazidas a lume (questões que circundam especificamente a edição indiscriminada dos créditos extraordinários), cumprindo o dever acadêmico de problematizar a questão. Inicialmente, é abordada a origem dos créditos extraordinários, haja vista o marco teórico já identificado. Ato contínuo, os dados levantados são confrontados com os ideais democráticos e republicanos, com a natureza institucional do orçamento e com as noções de orçamento-programa e planejamento (paradigma da programação). Discute-se, ainda, na seção 3.2, as razões do governo para criação de créditos extraordinários, levando-se em conta questões como apropriação institucional, instituições formais e instituições informais. Nesse ponto, é tangenciada a teoria neoinstitucionalista, cotejando-se o problema à vista da teoria dos jogos e da racionalidade limitada.

No capítulo final – CONTROLE E NECESSIDADE DE REFORMAS –, são abordadas hipóteses de controle social e político da edição de créditos extraordinários, uma vez que, paralelamente à necessária readequação das instituições formais e informais vigentes, é possível tanto o controle imediato e *in concreto* das normas que criam os créditos extraordinários, quanto a responsabilização cível (ato de improbidade administrativa), criminal (crime de responsabilidade) e política (*impeachment*) do agente público responsável pela edição dos respectivos atos. Enfim, na última seção do trabalho, são apresentadas propostas de reformas, destacando-se a possibilidade de se definir novo *locus* e *modus* tanto para a aprovação quanto para a discussão – prévia e posterior – dos créditos extraordinários.

Por fim, têm-se as conclusões desta pesquisa, no sentido de que a criação indiscriminada de créditos extraordinários, como sói ocorrer no caso do Governo Federal, rechaça o caro paradigma da programação, sendo imprescindível controlar adequadamente essa situação anômala e ilegal, bem como alterar o *status quo* e criar arranjos institucionalizados para a participação dos atores envolvidos (*stakeholders*), a fim de minimizar a ocorrência de paralisias decisórias indesejáveis, eventualmente provocadas pela criação inadequada dessa espécie de créditos adicionais.

1 ORÇAMENTO PÚBLICO

1.1 Ritos orçamentários: o processo brasileiro

O Estado não deixa de ser uma grande associação. Enquanto tal, existe o atingimento de certos fins que dizem respeito aos interesses da própria coletividade. É a atividade política que determina a escolha dos objetivos que devem ser perseguidos prioritariamente, visto que não é possível querer-se atingi-los, a todos, simultaneamente. Isto se dá em razão da escassez de meios financeiros. Fundamentalmente o Estado dispõe daquilo que arrecada na sociedade, no mais das vezes, de forma coercitiva (BASTOS, 1997, p. 01).

Como se sabe, o Estado tem funções que devem ser exercidas diretamente, além de outras que o mesmo precisa financiar e promover, as quais geram custos. Se há gasto, deve haver a respectiva fonte de custeio (receita, que deriva principalmente da tributação em seu sentido estrito). No bojo dessa sistemática e com o fito de externalizar o respectivo processo, erige-se o instrumento cardinal que materializa a descrição, programação e realização dos gastos estatais, denominado Orçamento Público, que, numa definição perfunctória, apenas para introduzir o debate, subsume-se na “peça através da qual se administram as receitas, os gastos e as dívidas dos poderes públicos” (OLIVEIRA, 2009, p. 83).

Por meio do orçamento público, os poderes municipal, estadual e federal expressam, em determinado período, seus programas de atuação, apontando a origem dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o *quantum* dos dispêndios a serem realizados. Trata-se, inclusive, de questão positivada no art. 2º, da Lei Federal nº 4.320/1964, segundo o qual "A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade".

No topo da disciplina do processo orçamentário pátrio encontra-se a CR/1988, que é a própria fonte das normas fundamentais do Estado e representou, na condição de estatuto do poder constituinte originário, inauguração de um novo ordenamento jurídico. Doutro norte, se os contornos e limites primários do orçamento público têm origem constitucional, são as normas infraconstitucionais que efetivamente especializam e dão corpo

a tal instituição. Portanto, para a evolução concatenada e didática do tema, é oportuno declinar o tratamento dado ao processo orçamentário brasileiro nas searas constitucional e infraconstitucional.

Conforme explica a literatura jurídica (v.g., TORRES, 2008), o Orçamento Público é objeto de estudo do Direito Financeiro, ramo do Direito Público que ordena as ações financeiras do Estado e de seus entes descentralizados, compreendendo-se nessa ordenação as atividades *tributárias, orçamentárias e monetárias*.²¹

Nessa linha, e sopesando a distribuição topográfica do texto da Carta Magna, tem-se que o direito financeiro constitucional no Brasil é gênero que comporta três espécies:

- a) Direito tributário constitucional: tratado nos artigos 145 a 156 da CR/1988, os quais disciplinam a instituição legislativa dos tributos, bem como a constituição do crédito tributário, seu lançamento e cobrança.
- b) Direito monetário constitucional: tratado nos artigos 157 a 164 da CR/1988, os quais disciplinam o relacionamento financeiro intergovernamental (entre as pessoas jurídicas de direito público interno), o crédito público e a emissão de moeda.
- c) Direito orçamentário constitucional: tratado nos artigos 70 a 75 e artigos 165 a 169 da CR/1988, que disciplinam o planejamento das ações governamentais e, assim também, a fixação, execução e controle do orçamento público.

No plano infraconstitucional, enquanto o orçamento público encontra-se regrado, de maneira geral e abstrata, principalmente na Lei Federal nº 4.320/1964 e na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), concretamente o seu perfil é definido e previamente orientado pelo tríduo legal consubstanciado em outras normas aprovadas pelo parlamento: o PPA (Plano Plurianual), a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual), cujas premissas e requisitos gerais estão previstos no art. 165 da CR/1988.

A descrição pormenorizada do processo orçamentário não é objeto deste trabalho. Todavia, para melhor localização da matéria, é salutar resumir os seus passos, os quais não se

²¹ Segundo consta do Manual Técnico do Orçamento, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2001): “Enquanto o ‘Direito Financeiro’ estuda e disciplina juridicamente toda a atividade financeira do Estado, envolvendo as receitas públicas, as despesas públicas, os créditos públicos e o orçamento público, o ‘Direito Tributário’ tem por objeto a disciplina jurídica de uma das modalidades da receita pública – o ‘Tributo’. Logo, o direito tributário é o ramo do direito financeiro que regula as relações jurídicas entre o fisco (sujeito ativo) e o contribuinte (sujeito passivo). A legislação básica referente ao Direito Financeiro encontra-se na Constituição Federal e na Lei no 4.320, de 17 de março de 1964”.

resumem às leis orçamentárias acima mencionadas, mas congregam, também, as atividades de programação da execução financeira e execução financeira propriamente dita (empenho, liquidação e pagamento), bem como os atos de prestação de contas e controle.

Veja-se, portanto, em resumo, o *iter* do processo orçamentário brasileiro.²²

1) Proposta, discussão, aprovação e sanção do PPA a cada quatro anos.

O projeto de lei é elaborado privativamente pelo Presidente da República²³ e enviado ao Poder Legislativo para a respectiva apreciação, feita em conjunto pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do Regimento Comum. Após votação e aprovação parlamentar, a lei é devolvida ao Poder Executivo para sanção.

A lei do PPA estabelece, de forma regionalizada, as *diretrizes, objetivos e metas* da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes, bem como as relativas aos programas de duração continuada. Dessa forma, todos os *planos e programas* nacionais, regionais ou setoriais, previstos na Constituição e demais leis de regência, devem ser elaborados em consonância com o PPA aprovado.

Outro ponto importante é que nenhum investimento cuja execução ultrapasse 01 (um) exercício financeiro deve ser iniciado sem prévia inclusão no PPA, ou sem uma lei que autorize sua inclusão.

Com efeito, o PPA consigna metas físicas, gastos de capital, despesas de duração continuada, planos e programas de longo prazo, se constituindo em bússola para a programação e elaboração das demais leis orçamentárias (LDO e LOA).

2) Anualmente, é proposta, discutida, aprovada e sancionada a LDO.

Tal como a lei do PPA, compete privativamente ao Chefe do Executivo elaborar o projeto da LDO, a ser apreciado pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, com posterior retorno do texto votado, para sanção presidencial.

²² O *iter* descrito refere-se ao processo orçamentário da União, porém, com base no princípio da simetria, as mesmas regras e premissas se aplicam, mudando o que deve ser mudado, no âmbito dos demais entes políticos da federação.

²³ CR/1988. Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compreende as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual (incluindo as despesas de capital), dispõe sobre as alterações da legislação tributária e convênios, bem como estabelece a política de aplicação das agências oficiais de fomento.

Grosso modo, as metas e prioridades constantes da LDO devem constituir um detalhamento do PPA em relação ao exercício subsequente e, ao mesmo tempo, tem a especial finalidade de orientar a elaboração da LOA.

Como inovação, a LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) passou a exigir que a LDO contenha dois anexos de grande importância para a gestão fiscal: a) o Anexo de Metas Fiscais²⁴; e b) o Anexo de Riscos Fiscais²⁵.

Destaca-se, inclusive, que o art. 4º, §1º, da LC nº 101/2000 conferiu certo viés trienal à LDO, pois exige que o sobredito Anexo de Metas Fiscais contenha diretrizes para o exercício seguinte e, ainda, para os dois exercícios que se seguirem, relativamente às projeções anuais de receitas, despesas, montante da dívida pública e resultados nominal e primário.

3) Anualmente, a LOA é proposta, discutida, aprovada e sancionada.

O processo legislativo da LOA também tem início com a apreciação bicameral do projeto de lei encaminhado pelo Presidente da República. Na apreciação do Projeto de Lei Orçamentária – PLO da LOA –, o Poder Legislativo elabora texto substitutivo, oportunidade em que são inseridas as chamadas “emendas parlamentares”. Aprovado o PLO pelas duas casas, o texto substitutivo é enviado ao Chefe do Poder Executivo para sanção.

A LOA consigna em rubricas específicas, todos os gastos para o exercício subsequente. Isto é, toda despesa tem – ou pelo menos deveria ter – previsão na LOA.²⁶ A relevância dessa especificação é tal, que a Constituição Federal, para fortalecê-la, determina que a LOA não pode conter elemento estranho à previsão de receitas e despesas, usualmente denominado de “caudas orçamentárias” (trata-se do princípio da exclusividade).

²⁴ Objeto do Anexo de Metas Fiscais: estimativa do montante a ser arrecadado e forma de execução desse valor (pessoal, outros custeios, subvenções, investimentos, resultados nominal/primário, custos da dívida pública etc.).

²⁵ Objeto do o Anexo de Riscos Fiscais: avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

²⁶ Trata-se do princípio orçamentário da especialidade, da especificação ou da discriminação.

Do ponto de vista orgânico, a LOA é composta pelo *Orçamento Fiscal* (dos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público), pelo *Orçamento das Empresas Estatais* (em que o Poder Público detenha a maioria do capital social com direito a voto) e pelo *Orçamento da Seguridade Social* (que congrega as despesas com saúde, previdência e assistência social, de todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como dos fundos e fundações mantidos pelo poder público).²⁷

Característica interessante da LOA é a exigência do seu projeto de lei ser enviado ao Congresso Nacional acompanhado de demonstrativo regionalizado de efeito, sobre as receitas e despesas, das isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. Nesse diapasão, mais uma vez, observa-se a grande preocupação do legislador com a idéia de programação.

Outra exigência geral definida na Constituição, que igualmente fortalece o conteúdo programático do processo, é que os orçamentos fiscal e de investimentos devem estar compatibilizados com o PPA.

4) Programação da execução financeira.

Em até trinta dias após a publicação da LOA, o Poder Executivo deve editar decreto contendo disposições acerca da programação da execução financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Segundo consta do site da Secretaria do Tesouro Nacional, a programação financeira “compreende um conjunto de atividades que tem o objetivo de ajustar o ritmo de execução do orçamento ao fluxo provável de recursos financeiros”, de modo a assegurar a execução dos programas anuais de trabalho.²⁸

O cronograma de desembolso mensal, previsto no art. 47, da Lei Federal nº 4.320/1964 e nos arts. 8º e 9º, da LC nº 101/2000 (LRF),²⁹ deve espelhar como pode ser feito o que foi programado para aquele exercício, mediante a estimativa do fluxo mensal da receita e a programação mensal de despesas.

²⁷ Essa “aglutinação” dos diversos orçamentos visa atender ao denominado princípio da unidade.

²⁸ Disponível: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/programacao_financeira/index.asp>. Acesso: 15 jan 2011.

²⁹ Confrontando-se esses dispositivos, percebe-se a alteração da periodicidade do cronograma de desembolso, que deixou de ser trimestral e passou a ser mensal.

A programação financeira contém, dentre outros aspectos e observada a legislação pertinente, os limites globais mensais a serem realizados pelos órgãos destinatários dos recursos, além de exercer orientação normativa, supervisão técnica e fiscalização específica em relação às atividades de execução financeira.³⁰

Veja-se que a LC nº 101/2000 (LRF) prevê o constante exame do cumprimento da LOA, mediante a realização dos cortes de contas tomando-se por base os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e de Relatórios de Gestão Fiscal (RGF).

Por fim, esclarece-se que a programação financeira é consolidada em observância aos critérios indicados a seguir, por ordem de prioridade: a) volume de arrecadação dos recursos, de forma que o montante a ser liberado fique limitado ao efetivo ingresso dos recursos no caixa do Tesouro Nacional; b) existência de dotação orçamentária nas categorias de gasto; c) vinculações constitucionais e legais das receitas arrecadadas, bem como os respectivos prazos legais de repasse dos recursos; d) prioridade de gasto, previamente estabelecida no Decreto de Programação Financeira; e) demandas apresentadas pelos Órgãos, Ministérios e Entidades; f) sazonalidade de alguns gastos; f) política fiscal estabelecida para o período (déficit ou superávit fiscal). E, ao mesmo tempo, é apresentada adotando as seguintes categorias de gastos: a) pessoal e encargos sociais; b) juros e encargos da dívida; c) outras despesas correntes; d) investimentos; e) inversões financeiras; f) amortização da dívida; g) passivos financeiros; h) reservas de contingência.³¹

5) Execução financeira.

Em termos bem simples, a execução financeira resume-se na efetiva utilização dos recursos públicos disponíveis, tendo em conta os créditos consignados na Lei Orçamentária Anual.³² É justamente no decorrer dessa fase que podem surgir situações que exijam a modificação *a posteriori* do orçamento, mediante a transposição, remanejamento ou transferência de créditos orçamentários já previstos, ou, ainda, por meio da criação dos créditos adicionais (no que se incluem os créditos extraordinários).

³⁰ No caso da União, o Órgão Central de Programação Financeira é a Coordenação-Geral de Programação Financeira - COFIN, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, enquanto que os Órgãos Setoriais de Programação Financeira - OSPF são as Subsecretarias de Planejamento e Orçamento e unidades equivalentes das Secretarias da Presidência da República e dos Poderes Legislativo e Judiciário.

³¹ Informações consolidadas a partir de dados extraídos do sítio eletrônico do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 20 mar 2011.

³² RECURSO é o dinheiro ou saldo de disponibilidade bancária. CRÉDITO é dotação ou autorização de gasto ou sua descentralização.

Do ponto de vista procedimental, a realização da execução financeira é feita por meio dos atos de empenho, liquidação e ordem de pagamento.

Empenho é o ato praticado por agente competente, por meio do qual se reserva, do total da dotação, a quantia devida, nos termos do art. 58, da Lei Federal nº 4.320/1964.³³ Operacionalmente, emite-se documento denominado Nota de Empenho (NE), com a indicação do nome do credor, da importância da despesa e da dedução desta junto ao saldo da dotação própria (art. 61 da Lei Federal nº 4.320/1964). Além de ser vedada a realização de despesa sem prévio empenho,³⁴ a lei ainda exige uma NE para cada despesa, salvo nos casos de empenho global de despesas sujeitas a parcelamento ou em outros casos especialíssimos previstos em lei específica.

O empenho não é garantia incontestada do pagamento, vez que depende de outros atos, como a liquidação, tratada no parágrafo seguinte. Todavia, garante ao credor, ao menos, a existência da verba.

A liquidação encontra-se prevista no art. 63 da Lei Federal nº 4.320/1964 e consiste na verificação da regularidade da despesa a ser realizada. Vale dizer, é procedimento por meio do qual o agente público competente confronta a NE, o contrato e os documentos que comprovam a efetiva prestação do serviço e/ou entrega do bem.

Liquidada a despesa, em seguida é emitida a Ordem de Pagamento, que se subsume num despacho do ordenador de despesa determinando o desembolso (conforme art. 64, da Lei Federal nº 4.320/1964). Veja-se que o pagamento é realizado apenas depois de emitida a Ordem de Pagamento, que é ato de competência privativa do ordenador de despesa.³⁵

Não custa informar que as estatísticas sobre a Execução Financeira da União vêm sendo elaboradas e divulgadas mensalmente, por meio de relatórios disponíveis no sítio eletrônico do Tesouro Nacional (<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>). Nesses relatórios, as receitas e despesas são contempladas, desde o ano de 1986, sob o ponto de vista de caixa, ou seja, consideram os efetivos ingressos e saídas da Conta Única do Tesouro Nacional.

³³ Conforme art. 58, da Lei 4.320/1964, empenho de despesa é o “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.

³⁴ Destaca-se que a inobservância dessa forma legal gera a nulidade do ato.

³⁵ Aquelas despesas empenhadas, mas não liquidadas e realizadas (pagas) até o fim do exercício, passam ser classificadas como Restos a Pagar e a sua realização deve ser feita até o final do exercício seguinte.

6) *Prestação de contas e controle.*

Conforme lembra Barroso (2003, p. 29), a última etapa do processo orçamentário, pelo menos para fins didáticos, prende-se ao controle e avaliação dos gastos.³⁶

Note-se que a obrigatoriedade de prestar contas dos gastos públicos pode ser extraída de mais de uma dezena de dispositivos da CR/1988: art. 30, III; art. 31; art. 33, §2º; art. 34, VII, *d*; art. 35, II; art. 49, IX; art. 51, II; art. 84, XXIV; art. 166, I; e, especialmente, dos arts. 70 a 75. Também consta na Lei Federal nº 4.320/1964: art. 74; arts. 76 a 82 e art. 84. E na LC nº 101/2000 (LRF): arts. 48 a 49 e 67.

Tem o dever de prestar contas toda pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que manipule bens e recursos públicos:

CR/1988. Art. 70, parágrafo-único: Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

O controle dos gastos realizados pelos agentes públicos é classificado, quanto ao agente fiscalizador, em interno e externo.³⁷

O controle interno é aquele exercido por órgãos integrantes do próprio poder ou ente personalizado, os quais devem, se for o caso, reexaminar e controlar os respectivos atos, nos termos da lei. Esse controle interno é obrigatório a todos os Poderes (art. 74 da CR/88), servindo as atividades dos órgãos competentes, como base e suporte à atuação do controle externo (JUNQUEIRA, 2004, p. 143). Essa espécie de controle é exercida com suporte no conceito jurídico-administrativista da autotutela. A autotutela, que na verdade é exemplo de manifestação do dever-poder³⁸ de vigilância que o Estado deve exercer sobre os atos que pratica e sobre os bens confiados à sua guarda (CARVALHO FILHO, 2006, p. 136), define-se

³⁶ Referida posição é indicada apenas para fins didáticos, uma vez que o controle e fiscalização podem ser realizados antes, durante ou após a execução orçamentária.

³⁷ Além da classificação quanto à forma (que divide o controle em interno e externo), a doutrina cita outros critérios classificatórios, *v.g.*, quanto ao momento (controle *a priori*, concomitante e *a posteriori*) e quanto ao sujeito (controle político, administrativo, social e jurídico).

³⁸ Para Mello (2001, p. 69), devemos abandonar a locução “poder-dever” originalmente apresentada por Santi Romano e utilizar apenas “dever-poder”. Conforme frisa o autor, não se trata de mera inversão de palavras: a alteração busca deixar em evidência a idéia de DEVER e não a de PODER, uma vez que a Administração “jamais dispõe de poderes, *sic et simpliciter*”, mas de poderes instrumentais, servientes do dever de bem cumprir a sua finalidade de realização do interesse público. Dito de outra forma, devemos evitar a expressão “poder-dever” porque ela transmite a falsa idéia de faculdade, ao passo que “dever-poder” torna clarividente que o administrador, antes de ter poderes, tem deveres.

como princípio que norteia a Administração Pública, com o fito de lhe impor o reexame dos seus próprios atos e decisões, quando os mesmos forem ilegais, inoportunos ou inconvenientes ao interesse público (é o que se chama de “juízo de conveniência e oportunidade”).

Exatamente esse é o teor da Súmula nº 473, do STF:

Súmula nº 473 – STF.

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Referência: Constituição Federal 1967, art. 150, §§ 2º e 3º; Decretos nº 52.379/1953 e nº 53.410/1964; Constituição Federal de 1969, art. 153, §§ 2º e 3º; Mandados de Segurança nº 12.512 (22.07.1964) e nº 13.942 (31.07.1964); Recurso Extraordinário nº 27.031 (20.06.1955); Recurso em Mandado de Segurança nº 16.935 (06.03.1968).

E frisa-se: o poder de autotutela do Estado lhe impõe um verdadeiro dever de zelar pela legalidade, oportunidade e conveniência de seus atos. Motivo pelo qual, com fins nesse tipo de dever-poder, o acompanhamento e controle são feitos internamente ao longo de todo ano fiscal – por dever de ofício – pelo próprio Poder ou ente personalizado.

Insta salientar, inclusive, que os responsáveis pelo controle interno, “ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária” (art. 74, §1º, CR/1988). Essa responsabilidade pessoal do gestor público também está estampada em Súmula do Tribunal de Contas da União:

Tribunal de Contas da União (TCU)

Súmula nº 91

A falta de remessa, em tempo hábil e para os devidos fins, aos órgãos competentes de Controle Interno, dos Orçamentos e Balanços das Entidades da Administração Indireta e outras organizações, sob a fiscalização do Estado, sujeita os seus Administradores ou responsáveis pela omissão às sanções ou penalidades cabíveis, na forma da lei.

Já o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos tribunais de contas, que, por sua vez, são considerados órgãos fiscalizadores da execução orçamentária dos três poderes (art. 31, §1º e art. 71 da CR/1988).³⁹ Além disso, ao mesmo tempo em que

³⁹ “Para controlar a Administração Pública, contam os parlamentos com o auxílio de órgãos técnicos especializados, organizados sob o modelo de controladorias, comuns nas nações anglo-saxãs ou de Cortes de Contas, existentes em países como Alemanha, França, Itália, Espanha, Bélgica e outros. Do funcionamento efetivo e eficiente de tais órgãos depende a fiscalização da coisa pública” (JUNQUEIRA, 2004, p. 141).

fiscaliza o Executivo, Legislativo e Judiciário, sobreditas cortes auxiliares são fiscalizadas pelo Judiciário, bem como pelo Legislativo, ao qual devem prestar contas.

Oportuno anotar que se insere no campo do controle externo não apenas a apreciação da legalidade formal dos gastos, mas também a apreciação dos aspectos da legitimidade, economicidade e moralidade (JUNQUEIRA, 2004, p. 146). Assim, quanto à economicidade, cabe verificar se as finanças públicas foram geridas de forma eficaz e eficiente, de acordo com as *diretrizes, objetivos e metas, planos e programas*, democraticamente eleitos.

Por tudo até aqui exposto, desenhou-se a seguinte marcha do processo orçamentário: 1) edição do PPA; 2) edição da LDO; 3) edição da LOA; 4) programação da execução financeira; 5) execução financeira; 6) prestação de contas e controle.

Como dito alhures, de fato, é oportuno o exercício de intelecção feito acima, tendo em vista a necessidade de situar o tema e facilitar a clareza da exposição. Porém, para o desenvolvimento deste trabalho, é mister deixar em relevo o processo de *planejamento* ajustado pelo tríduo normativo PPA, LDO e LOA, motivo pelo qual vale a pena elaborar quadro que reitera e sintetiza as principais características dessas leis, editadas periodicamente com o objetivo de materializar o orçamento público.

Quadro 1 – Leis Orçamentárias Periódicas

| | OBJETO | PERIODICIDADE |
|------------------|--|---|
| PPA | Consigna os programas e metas de longo prazo do Estado, realizando planejamento quadrienal. Segundo consta do art. 167, §1º, da CR/1988, nenhum investimento cuja execução ultrapasse 01 (um) ano poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a sua inclusão. | Quadrienal. Vige até o final do primeiro ano do mandato subsequente. |
| Plano Plurianual | Proposta de iniciativa do chefe do Executivo, deve ser enviada ao Poder Legislativo até 31 de agosto, para ser votada e devolvida para sanção presidencial até 22 de dezembro. ⁴⁰ | |

⁴⁰ Os dias 22 de dezembro e 17 de julho são, respectivamente, as datas do encerramento da sessão legislativa anual e o final da primeira sessão legislativa, conforme art. 57 da CR/1988, incluído pela EC 50/2006.

| | OBJETO | PERIODICIDADE |
|---------------------------------|---|---|
| LDO | Orienta a elaboração da LOA, descreve despesas de capital, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e sobre a política das agências oficiais de fomento, bem como define metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente. | Anual. |
| Lei de Diretrizes Orçamentárias | Nos termos do art. 4º, §1º, da LC nº 101/2000 (LRF), na LDO deve haver a definição de diretrizes para o exercício subsequente e, ainda, para os dois exercícios que se seguirem em relação a certas matérias (ou seja, promove relativo planejamento trienal). Proposta de iniciativa do chefe do Executivo, deve ser enviada ao Poder Legislativo até 15 de abril, para ser votada e devolvida, para sanção presidencial, até 17 de julho. ⁴² | Vige no exercício financeiro subsequente, apesar de conter certas metas trienais. |
| LOA | Escritura tecnicamente e de forma pormenorizada, por objeto de despesas e receitas, a origem e a destinação dos recursos orçamentários, compreendendo: | Anual. |
| Lei Orçamentária Anual | a) o orçamento fiscal (receitas e despesas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como dos seus órgãos, entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive as fundações); b) o orçamento das empresas estatais; c) o orçamento da seguridade social (saúde, previdência e assistência social). Proposta de iniciativa do chefe do Executivo, deve ser enviada ao Poder Legislativo até 31 de agosto, para ser votada e devolvida, para sanção presidencial, até 22 de dezembro. | Vige no exercício financeiro subsequente. |

Fonte: CR/1988. Elaboração: o autor.

Referida estrutura de natureza constitucional, dividindo o processo orçamentário nessas três espécies normativas, representou enorme avanço para a gestão da coisa pública.

Vale dizer, esse arcabouço trifásico, responsável pela escalonação do processo em espécies normativas distintas, mas intimamente relacionadas, visa estabelecer a ação planejada do Estado (*diretrizes, objetivos e metas*, traduzidas em *planos e programas*).

Ora, mencionados diplomas legais (PPA, LDO e LOA), encarnam processo de planejamento acerca das intenções e prioridades da sociedade, formalmente reconhecidas em normas especialmente editadas para esse fim. Ou seja, hodiernamente, o Orçamento Público se compõe de importante processo programático, visando uma estrutura ótima de gastos e de receitas públicas, de acordo com os objetivos atribuídos ao Estado pelo ordenamento jurídico.

Nesse diapasão, adianta-se, desde já, que o orçamento é peça não apenas de natureza técnico-contábil, mas de assento legal e índole constitucional, destinado a orientar as ações do poder público e, sob a égide do ideal republicano, necessário para a própria manutenção e perpetuação do Estado Democrático de Direito (que não é um fim em si mesmo, mas criação *juspolítica* da sociedade, delineada para realizar a ordem, a segurança, a paz social e o bem de todos, nos termos do art. 3º, IV, CR/1988).

E, para que o orçamento possa cumprir os seus escopos básicos de programação, equilíbrio e satisfação do interesse público, é essencial que as normas que orientam o gasto público – PPA, LDO e LOA – sejam produzidas com base em princípios orçamentários (cláusulas gerais), cuja observância é inarredável. Isto é, de uma forma ou de outra, direta ou indiretamente, os pilares da instituição Orçamento Público encontram-se sob o manto de um ou mais princípios orçamentários.

Portanto, impinge analisar, principiologicamente, o tema, *munus* que se cumpre na seção seguinte.

1.2 Princípios, papéis e características do orçamento (orçamento-programa)

Toda forma de conhecimento filosófico ou científico implica a existência de princípios, isto é, certos enunciados lógicos admitidos como condição ou base de validade das demais asserções que compõem dado campo do saber (REALE, 1987, p. 299 *apud* SIQUEIRA, 2002, p. 127).

Neste tópico serão enumerados e delimitados alguns dos princípios orçamentários mais comumente citados pela literatura especializada. Antes, porém, é oportuno trazer à lume o conceito do termo e, nesse ponto, vale citar a precisa lição de Carazza (2000, p. 31), para quem princípio é “um enunciado lógico, implícito ou explícito, que, por sua grande generalidade, ocupa posição de preeminência nos vastos quadrantes do Direito e, por isso mesmo, vincula, de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que com ele se conectam”.

Igualmente clara é a definição esboçada por Celso Antônio Bandeira de Mello, autor que, possivelmente, se baseou na etimologia da palavra, que significa começo, origem, base:

Mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce deste, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas comparando-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico (MELLO, 2001, p. 771).

Acerca da vinculação dos princípios, Carvalho Filho (2006, p. 15), citando Robert Alexy e Ronald Dworkin, explica que as normas jurídicas constituem gênero, do qual os princípios e as regras são espécies, tendo ambos plena eficácia, com aplicação direta às relações jurídicas.

Sob essa perspectiva, ou seja, partindo-se do pressuposto de que os princípios têm verdadeira força normativa (ÁVILA, 2001), deve-se considerar superada a idéia de que eles seriam apenas valores referenciais desprovidos de eficácia jurídica autônoma. Em termos, os princípios são instrumentos normativos adequados para evitar soluções inadequadas (JUSTEN FILHO, 2005, p. 52) e, nesse diapasão, não seria exagero afirmar que eles vinculam tanto quanto ou mais do que as regras.

Apoiando essa tese, Mello (2001, p. 772) sustenta que:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório,

mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma da ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão ou princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura neles esforçada.

Relativizando tais questões para aplicá-las ao caso *sub examem*, vê-se que o processo orçamentário e, especialmente, as peças normativas que de fato orientam o gasto público – PPA, LDO e LOA –, têm fundamento de validade nos ditos princípios orçamentários. Seguindo exatamente essa linha de raciocínio, cita-se, *v.g.*, o manual escrito por Oliveira (2009), que analisou detalhadamente o cumprimento do papel do orçamento, como instrumento de *planejamento* do Estado, concebido a partir de princípios inafastáveis:

O cumprimento pelo orçamento de seus papéis como instrumento de planejamento, de controle sobre o estado etc., exige, em contrapartida, a observância e vigência de determinados **princípios (ou regras) que dão consistência e eficácia à instituição orçamentária**. Embora sujeitos às injunções históricas e modificações em seus conteúdos, alguns dos princípios que estão contemplados no corpo das constituições modernas, são **indispensáveis para possibilitar, ao orçamento, o cumprimento de sua finalidade primordial, que consiste em ser uma peça importante do processo de planejamento e de controle da sociedade sobre o Executivo** (OLIVEIRA, 2009, p. 92, grifos do autor).

Valendo-se das obras de Aguiar (2008), Martins (2008), Oliveira (2009), Toledo Júnior (2006) e Torres (2008), ousa-se elaborar o Quadro 2, com os mais evidentes princípios orçamentários e os respectivos dispositivos legais e constitucionais que os contêm.

O princípio da universalidade ou princípio do orçamento global, prescreve que a lei orçamentária deve contemplar todas as despesas públicas e a arrecadação prevista. Tudo isso em relação a: a) todos os órgãos dos Poderes da República, fundos públicos e entidades da Administração direta e indireta; b) todos os tipos de orçamento (fiscal, de investimentos e seguridade social).

O princípio da unidade exige que o orçamento seja único para todos os poderes e áreas, transmitindo a idéia de unidade material das atividades de programação e planejamento, apesar de formalmente separado em mais de um instrumento. O mais importante, é que essa unidade material “permita a avaliação, o acompanhamento e a fiscalização das contas públicas pelos representantes da sociedade” (OLIVEIRA, 2009, p. 92).⁴¹

⁴¹ Quando do surgimento do princípio em análise, pretendia-se que a unidade fosse também formal, de maneira que todo o orçamento constasse em uma peça única. Hoje, aceita-se como suficiente que essa unidade seja apenas material em torno da programação e do planejamento, de forma a viabilizar a avaliação e controle.

Quadro 2 – Princípios Orçamentários

| PRINCÍPIO | CR/1988 | LEI Nº 4.320/1964 |
|--|-----------------------|--------------------------------------|
| 1 – Universalidade ou integralidade | Art. 165, §5º | Art. 2º a 4º, 6º e 35 |
| 2 – Unidade | Art. 165, §5º | Art. 2º, 27 e 31 |
| 3 – Exclusividade | Art. 165, § 8º | Art. 7º |
| 4 – Anualidade ou periodicidade | Art. 165, III | Art. 2º, 27, 34 e 35 |
| 5 – Não afetação (ou não vinculação de receitas) | Art. 167, IV | – |
| 6 – Especificação ou Discriminação | Art. 165, §5º | Art. 5º, 22 e anexos 3, 4 e 5 |
| 7 – Transparência | Art. 37, <i>caput</i> | Art. 111 e Arts. 48, 48-A e 49 (LRF) |
| 8 – Publicidade | | |
| 9 – Equilíbrio | – | Art. 1º, §1º (LRF) e Art. 9º (LRF) |
| 10 – Reserva de Lei | Art. 165 | Art. 2º a 4º |
| 11 – Legalidade | Art. 37, <i>caput</i> | Art. 51 |
| 12 – Programação | Art. 165, §4º | Art. 47 e 48, b |

Fonte: Aguiar (2008), Martins (2008), Oliveira (2009), Toledo Júnior (2006) e Torres (2008).
Elaboração: o autor.

O princípio da exclusividade estabelece que as leis orçamentárias não podem conter matérias estranhas à previsão de receitas e despesas.⁴²

O princípio da anualidade ou da periodicidade pressupõe que a previsão de receitas e a execução de despesas devem ter sempre um período pré-determinado, com termo *a quo* e *dies ad quem*. Atualmente, referido período está vinculado a um exercício financeiro, coincidente com o ano civil (art. 34 da Lei Federal nº 4.320/1964).

⁴² Tradicionalmente, diz-se que o princípio da exclusividade visa evitar as chamadas “caudas orçamentárias” (designação dada aos dispositivos incluídos nos projetos de lei do orçamento, que continham previsões estranhas à matéria orçamentária).

O denominado princípio da não afetação proíbe que a receita de impostos⁴³ seja vinculada ao custeio de ações de quaisquer órgãos, fundos ou despesas, a fim de possibilitar a autonomia do Estado na definição das prioridades públicas. As exceções a este princípio ficam por conta da repartição de receitas dos artigos 158 e 159 da CR/1988, do custeio das ações de saúde e de ensino, das atividades da Administração Tributária e da prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita (arts. 165, § 8º, art. 167, IX e 167, § 4º, da CR/1988).

O princípio da especificação ou da discriminação exige que a LOA consigne em rubricas específicas todos os gastos para o exercício subsequente. Isto é, toda despesa tem – ou pelo menos deveria ter – previsão na lei orçamentária anual, tecnicamente disposta por rubricas específicas.

Os princípios da transparência e da publicidade visam dar clareza e conhecimento do processo de elaboração e execução orçamentária, mediante realização de audiências públicas, divulgação de relatórios, etc. Tudo isso, para que, conforme lembra Oliveira (2009, p. 92), a “sociedade se inteire e acompanhe os movimentos do Estado na gestão dos gastos públicos”.

O princípio do equilíbrio, que já esteve expresso na CF/1967 (art. 66, §3º), deixou de ser reproduzido na CR/1988, uma vez que a sua noção tradicional, de considerar regra de ouro a fixação de despesas sempre inferiores às receitas, precisou ser mitigada diante da importância dos investimentos públicos, mesmo que à custa de temporário déficit orçamentário. Dito de outra maneira, o princípio em espeque deixou de ser fim em si mesmo, para dar lugar à idéia de que o importante não é não gastar, mas como gastar.

De toda forma, o princípio do equilíbrio continua a vigor, sendo extremamente importante para a gestão das contas públicas, haja vista as “consequências para a estabilidade monetária de um excesso de gastos sobre as receitas” (OLIVEIRA, 2009, p. 93). Exemplo dessa preocupação encontra-se refletido no art. 9º, da LC nº 101/2000 (LRF), segundo o qual se, durante a execução do orçamento, ao final de cada bimestre, for verificado que a receita arrecadada não suprirá as metas traçadas, os próprios administradores públicos devem promover, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, restringindo as despesas, mediante contingenciamento, até que seja restabelecido o devido equilíbrio da

⁴³ Lembra-se que imposto é apenas uma das várias espécies de exações tributárias.

receita e da despesa. Com efeito, o princípio em tela continua aplicável à ordem jurídica, ainda que não esteja explícito na CR/1988 e apesar de receber conotação diversa daquela dada pelos teóricos clássicos e neoclássicos (bem mais restrita).

Nesse momento, passa-se a enumerar os princípios orçamentários que merecem maior destaque para os objetivos propostos, a saber, os princípios da reserva de lei, da legalidade e da programação, uma vez que esses três serão especialmente confrontados com o tema em análise e fornecerão, em momento oportuno, relevantes subsídios para a solução do problema apresentado.

É princípio geral de Direito Financeiro o cognominado princípio da reserva de lei, segundo o qual, somente lei formal pode aprovar o orçamento. Atualmente, a única exceção é para a edição dos créditos extraordinários, os quais podem ser autorizados por meio de medida provisória, desde que destinados a cobrir despesas urgentes e imprevisíveis, como nos casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

O princípio da reserva legal é expressão da própria soberania popular, pois seu conteúdo funda-se na idéia de que, na prática, ao cabo da aprovação da lei, as receitas e despesas são autorizadas pelo próprio povo, por meio de seus legítimos representantes eleitos (HARADA, 2008 a, p. 19).

Já o princípio da legalidade impõe que a peça orçamentária seja produzida nos exatos limites traçados pelo ordenamento jurídico. Vale dizer, se o princípio da reserva legal exige que a veiculação dos créditos orçamentários seja feita por meio de lei formalmente aprovada pelo parlamento (exceto para os classificados como extraordinários), o princípio da legalidade, noutro giro, exige que a natureza e conteúdo das respectivas dotações observem estritamente os requisitos, as condições, as formalidades, os limites, as hipóteses de incidência listadas prévia e abstratamente pelo legislador.

Observe-se, com atenção, que nem mesmo os créditos extraordinários podem fugir ao comando do princípio da legalidade. Conforme escólio de Torres (2008, p. 106-107), o princípio da legalidade é um dos mais caros à sociedade e significa que todo o direito guarda obediência às leis, especialmente às normas superiores da Carta Magna. Portanto, mesmo que a edição de créditos extraordinários configure exceção válida ao princípio da reserva legal, ainda assim haverá imperiosa vinculação dos mesmos ao princípio da legalidade, merecendo destaque o critério material insculpido no art. 40, III, da Lei Federal nº 4.320/1964 e no art. 167, §3º, da CR/1988, qual seja, a especial destinação de tais créditos.

Particularizando, a edição de medidas provisórias para criação de créditos orçamentários é exceção legal abstratamente necessária, que deve ser utilizada objetivamente apenas nos limites previstos em lei: para cobrir despesas imprevisíveis e urgentes, nos casos de guerra, comoção ou calamidade pública.

Por fim, ressoa com particular importância, o **princípio** da programação. Este diz respeito à forma de elaboração do orçamento e exige que a definição de *diretrizes, objetivos e metas*, devem levar em conta o estudo das alternativas viáveis, ao mesmo tempo em que as escolhas eleitas (*planos e programas*) devem ser compatíveis e adequadas para alcançar as finalidades governamentais propostas. Segundo a doutrina:

Programação: um moderno princípio orçamentário:

A evolução havida nas funções do orçamento público gerou, pelo menos, um novo princípio: o da programação. As voltas com crescentes encargos e com recursos sempre escassos, os governos passaram a utilizar o orçamento, até então instrumento de autorização e controle parlamentar, como auxiliar efetivo da ministração, especialmente como técnica de ligação entre as funções de planejamento e de gerência (GIACOMONI, 2010, p. 83-84).

Aliás, foi no descortinar dessa realidade, que na década passada se fortaleceu a noção de orçamento-programa, **método** que traça as políticas públicas para diversos setores sociais, fixando a despesa de forma ordenada – no tempo e no espaço – e prevendo fontes de arrecadação palpáveis para custeá-la, vinculando as ações estatais de forma mais eficiente:

[...]

uma crescente preocupação com a eficiência do gasto público tem sido observada recentemente. Tal preocupação é manifestada pela utilização de novos métodos de decisão orçamentária, resumidamente conhecidos sob a denominação de “orçamento-programa”, e na adoção de métodos privados de gerenciamento de projetos (REZENDE, 2010, p. 99).

Abre-se parêntese para esclarecer que o orçamento-programa é técnica ou modelo de produção do processo orçamentário, com ênfase na qualidade do gasto, que, por sua vez, é determinada pela eficiência na ligação entre as funções de planejamento global e de execução individual dos projetos, tornando as ações do Estado homogêneas para o mesmo fim.

A escassez de recursos financeiros e a necessidade de atingir um estágio de maior desenvolvimento, associada a intensa demanda de serviços públicos, exigem da Administração a adoção de novas técnicas, ou seja, de um planejamento constante que lhe propicie detectar prioridades para as atividades governamentais, visando ao uso ótimo dos recursos disponíveis e ao alcance da eficiência, princípio que norteia toda a atuação governamental (OLIVEIRA, 2006, p. 130-131).

Ou seja, se no modelo tradicional a apresentação do orçamento se estabilizava com a mera discriminação das rubricas por objeto de despesa (preocupação com a categoria do dispêndio), no orçamento-programa a ênfase encontra-se no objeto do gasto (REZENDE, 2010, p. 104). Esclarecedoras são as lições de Giacomoni (2010, p. 177):

Orçamento-Programa

O elemento básico da estrutura do Orçamento-Programa é o *Programa*. Bastante empregado no âmbito do planejamento e da administração, o programa pode ser genericamente conceituado como o campo em que se desenvolvem ações homogêneas que visam o mesmo fim.

O orçamento-programa, assim como outros métodos de elaboração orçamentária a ele relacionados, como, por exemplo, os denominados Orçamento Base Zero e o Orçamento de Desempenho,⁴⁴ possuem características bem particulares, com profundos aprimoramentos técnicos e de considerável repercussão para a definição e execução das despesas públicas.

Segundo a literatura especializada, o orçamento-programa conta com, ao menos, quatro elementos essenciais – (1) objetivos, (2) programas, (3) custos e (4) medidas de desempenho –, ao passo que a sua implantação consiste no cumprimento de quatro etapas básicas – (1) sistema de classificação, (2) estabelecimento das metas e quantificação dos recursos, (3) escolha entre alternativas mediante análise custo-benefício e (4) avaliação dos resultados.

A esse respeito, vale consultar os manuais de GIACOMONI (2010) e REZENDE (2010), uma vez que para se avançar nesta pesquisa, é suficiente acrescer o quadro abaixo, com as informações mais elementares do método programático de construção do processo orçamentário:

⁴⁴ Para melhor entendimento desses métodos de elaboração orçamentária, veja-se alguns conceitos extraídos do glossário existente no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_o.asp>. Acesso em: 20 mar 2011.

- Orçamento Programa: originalmente, sistema de planejamento, programação e orçamentação, introduzido nos Estados Unidos da América, no final da década de 50, sob a denominação de PPBS (Planning Programming Budgeting System). Principais características: integração, planejamento, orçamento; quantificação de objetivos e fixação de metas; relações insumo-produto; alternativas programáticas; acompanhamento físico-financeiro; avaliação de resultados; e gerência por objetivos.

- Orçamento Base-Zero: abordagem orçamentária desenvolvida nos Estados Unidos da América, pela Texas Instruments Inc., durante o ano de 1969. Foi adotada pelo estado de Geórgia (gov. Jimmy Carter), com vistas ao ano fiscal de 1973. Principais características: análise, revisão e avaliação de todas as despesas propostas e não apenas das solicitações que ultrapassam o nível de gasto já existente; todos os programas devem ser justificados cada vez que se inicia um novo ciclo orçamentário.

- Orçamento de Desempenho: processo orçamentário que se caracteriza por apresentar duas dimensões do orçamento: o objeto de gasto e um programa de trabalho, contendo as ações desenvolvidas. Toda a ênfase reside no desempenho organizacional, sendo também conhecido como orçamento funcional.

Quadro 3 – Orçamento tradicional e orçamento-programa

| ORÇAMENTO TRADICIONAL | ORÇAMENTO-PROGRAMA |
|---|--|
| 1. O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação. | 1. O orçamento é o elo de ligação entre o planejamento e as funções executivas da organização. |
| 2. A alocação de recursos visa à aquisição de meios. | 2. A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas. |
| 3. As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades das unidades organizacionais. | 3. As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis. |
| 4. Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais. | 4. Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício. |
| 5. A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis da gestão. | 5. A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento. |
| 6. Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos. | 6. Principal critério de classificação: funcional programático. |
| 7. Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como dos resultados. | 7. Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados. |
| 8. O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento. | 8. O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais. |

Elaboração: Giacomoni (2010, p. 170).

Outro aspecto relevante da programação como **princípio** e como **método**, é o de facilitar o controle interno da Administração, na medida em que os órgãos competentes, a fim de prevenirem erros e desvios, devem aferir se existe consonância entre o resultado alcançado e as metas propostas. Isto é, para que o orçamento preencha de forma cabal as finalidades a que se preordena, sobretudo, a de controle dos gastos, é necessário que se cumpram com rigor as regras de programação que o ordenamento jurídico explícita ou implicitamente teve a cautela de fixar, principalmente aquelas do art. 167 da CR/1988 (tais considerações estão descritas em OLIVEIRA, 2006, p. 132 e BASTOS, 1997, p. 83).

Idêntico raciocínio se aplica ao controle externo realizado pelos mais diversos setores da sociedade e pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, pois demonstra-se razoável que as prestações de contas levem em consideração os resultados sociais das políticas, dos programas, projetos e atividades do setor público (e não sejam pautados apenas por uma análise fria de balanços patrimoniais, econômicos e financeiros).

Outrossim, se a programação é princípio e método de elaboração do orçamento, e, se a programação é **componente** dos atos de controles interno e externo; não há como olvidar que ela também é, à vista do art. 174 da CR/1988, caput e § 1º, **dever-poder** imposto ao Estado, como condição e traço determinante das ações do setor público (além de ser relevante baliza para as atividades do setor privado). Nesse diapasão, soma-se a todas as dimensões dadas ao princípio da programação, o fato de não haver dúvida quanto à sua força normativa, capaz de vincular inteiramente o processo orçamentário.⁴⁵

Encampando essa imensa amplitude do conceito de programação, Castro (1999, p. 253 *apud* OLIVEIRA, 2006, p. 133) esclarece que:

O orçamento moderno não mais retrata demonstrativo de autorizações legislativas, deixando de ser uma simples exposição contábil. Hoje, o orçamento associa-se à concepção de planejamento. É que pressupõe o orçamento, que tem como função principal de ser instrumento da Administração pública, vários controles, como o político (o que se gasta no executivo), o jurídico (se cumpre a lei, pois o orçamento é a lei de meios), o contábil, o econômico, o financeiro e o administrativo (patrimonial, operacional). O planejamento, a programação dos consumos públicos e o desempenho de propósitos e objetivos, para os quais os créditos (no orçamento estimados, previstos) se revelam necessários ao funcionamento da máquina governamental e ao atendimento às necessidades da coletividade, representam um plexo de meios pelos quais os objetivos e recursos do Estado se materializam, se revelam exequíveis.

Destarte, não seria exagero dizer que o princípio da programação tornou-se pedra angular do processo orçamentário. Tanto assim, que as noções contidas no termo programação têm se tornado verdadeiro paradigma axiológico (inferência valorativa), ontológico (origem do modo-de-ser-no-mundo) e até deontológico (dever-ser) dos gastos públicos, na medida em que o mesmo vem sendo tratado não só como princípio, mas também como elemento estrutural do conceito de orçamento, como componente cogente dos atos de avaliação e controle dos gastos públicos, como método de elaboração do processo orçamentário (noção de orçamento-programa) e como critério de definição da sua natureza sócio-política.

⁴⁵ Sobre a força jurídica do dever de planejamento, consultar BASTOS (1997, p. 82).

Entre todos os pontos de irradiação do paradigma da programação, enumerados no parágrafo anterior, ainda não foi tratado apenas aquele relacionado com a natureza do orçamento, uma vez que este merece maior aprofundamento, em seção especificamente criada para esse fim.

Com efeito, passa-se a analisar a natureza jurídica e sócio-política do Orçamento Público, inclusive com o escopo de amadurecer a idéia da programação como paradigma inarredável da atividade orçamentária (programação como *princípio*, como *componente* cogente dos atos de avaliação e controle, como *elemento estrutural* do conceito, como *método* de elaboração e como *critério* para definição da sua natureza sócio-política).

1.3 Natureza do orçamento: controle das contas públicas e arena de negociação política para definição de prioridades

O ser humano não é absolutamente escravo e nem totalmente livre do meio em que vive. A conduta humana é influenciada por fatores externos, e o direito é um dos mais eficazes de influência sobre ela. O direito visa a induzir os seres humanos a adotar um ou alguns comportamentos de um elenco variável fornecido pela condição humana (JUSTEN FILHO, 2005, p. 72).

As palavras de Justen Filho, transcritas acima, são bastante esclarecedoras, de forma que, para evitar mimetismos desnecessários e para não correr o risco de se desviar do tema, importa apenas resumir que o Direito é realização histórica da sociedade⁴⁶, idealizado para garantir a ordem, a segurança, a paz social e o bem de todos, por meio da instituição *juspolítica* entificada na pessoa do Estado.

Visto dessa forma, e considerando que no Estado Democrático de Direito ao Poder Público é dada a responsabilidade de reger a vida coletiva, tanto no seu aspecto político, quanto social, onde está incluída a dimensão econômica, um dos principais instrumentos que o mesmo utiliza para governar é justamente o orçamento.

Conforme explica Bastos (1997, p. 07), a atividade financeira⁴⁷ do Estado, mesmo que não seja a principal e mais importante, ainda assim ela é ponto de sustentação para as demais:

3.4. A instrumentalidade da atividade financeira. Não se pode incluir a atividade financeira nos fins últimos do Estado. Como é reconhecido, estes compreendem a segurança pública, a realização de Direito, a prestação do ensino, da saúde etc. Acontece, entretanto, que esses fins não se cumprem sem que tenham um suporte financeiro. [...] Em síntese, a atividade financeira não visa diretamente à satisfação de uma necessidade coletiva, mas cumpre uma função instrumental de grande importância, sendo seu regular desenvolvimento condição indispensável para o desempenho de todas as demais atividades.

Numa digressão necessária, já se discorreu, ainda que de forma sucinta, sobre o objeto de atenção da atividade financeira do Estado e, também, sobre a marcha do processo orçamentário, suas principais características e os seus mais importantes princípios, com especial destaque para o da programação (não só como princípio, mas como verdadeiro paradigma que vincula toda a atuação orçamentária do Estado).

⁴⁶ Conforme tradução literal da expressão *ubi societas, ibi ius*: onde está a sociedade, está o Direito.

⁴⁷ Lembra-se que atividade financeira é gênero composto pelas espécies atividade tributária, atividade orçamentária e atividade monetária.

Agora, para viabilizar a tematização pretendida neste trabalho, o exercício de inteligência cuja remissão se torna inevitável, prende-se à natureza jurídica e, principalmente, à natureza sócio-política do Orçamento Público (oportunidade em que será retomado o paradigma da programação).

Do ponto de vista jurídico, o orçamento, em si mesmo considerado, tem natureza de ato-condição para realização dos gastos públicos, enquanto que as normas legislativas que periodicamente o veicula (PPA, LDO e LOA), têm natureza jurídica de lei formal especialíssima. São leis especialíssimas porque disciplinadas pela Constituição em seção diferente daquela própria das leis e não podem versar sobre outra matéria que não seja a orçamentária (ROSA JÚNIOR, 2003, p. 87). E, são leis formais, porque aprovadas formalmente em processo legislativo, apesar de, materialmente, veicularem dispositivos que se aproximam da noção de ato administrativo.⁴⁸

Em breve parêntese, esclarece-se que há grande celeuma em torno da natureza jurídica das normas orçamentárias, porque as leis, por definição, se revestem do caráter de generalidade e abstração (ao contrário dos atos administrativos). Isto é, ontologicamente, as leis não se destinam a situações concretas e individuais: a) não são editadas visando um fato concreto; e b) seus destinatários, apesar de determináveis, não são previamente determinados. Nesse diapasão, tem-se que o orçamento é previsto em leis formalmente aprovadas por meio de processo legislativo comum, mas, do ponto de vista material e de maneira atípica, os conteúdos dessas normas têm a natureza de ato administrativo com efeitos concretos (ato-condição).

Contudo, cumpre adiantar que essa querela, existente em torno da definição da natureza jurídica das normas orçamentárias, como sendo normas formais cujos conteúdos, materialmente, se revelam como ato administrativo, é especialmente importante para tratar da sindicabilidade judicial das leis orçamentárias, ponto altamente controvertido que precisa ser discutido em trabalho específico. Sob outro vértice do problema, relativamente às questões postas neste capítulo, o principal é responder às seguintes perguntas: qual a natureza sócio-política do Orçamento Público e quais seriam as suas finalidades precípuas?

⁴⁸ A definição do que sejam atos administrativos pode ser feita a partir de diversos critérios (v.g., critério subjetivo ou orgânico e critério objetivo ou funcional).

Com base nas lições de Di Pietro (2001, p. 181), formula-se o seguinte conceito: atos administrativos são atos jurídicos praticados pela Administração Pública, no exercício da sua função administrativa e destinado a produzir determinado efeito jurídico. Destaca-se, portanto, os seguintes elementos do conceito: sujeitos ativo e passivo determinados, finalidade determinada e objeto determinado.

A resposta de tais questões exige certa avaliação histórica do orçamento, segundo as perspectivas e dimensões dadas ao mesmo pelas diversas escolas de pensamento econômico: escolas clássica, neoclássica, keynesiana e neoliberal.⁴⁹

Historicamente, a academia e os políticos sempre debateram acerca dos ônus e bônus gerados pelos gastos do Poder Público. Em certos períodos, prevaleceu a idéia de que a participação do Estado era salutar; em outros, houve pressões para a redução da sua intervenção. Apesar desses “altos e baixos”, a verdade é que, nas últimas décadas, tem sido considerada cada vez mais relevante a participação estatal na apropriação da riqueza gerada, tendo em vista tanto a arrecadação de tributos quanto os elevados gastos públicos.

Essa crescente e expressiva participação do Estado na seara econômica, aliada à profissionalização dos seus investimentos, concedeu especial importância à peça orçamentária, que passou a visar não apenas uma estrutura de gastos ideal, mas a funcionar, também, como arena política para escolhas públicas (OLIVEIRA, 2009).

Porém, tradicionalmente, segundo as escolas clássica e neoclássica, o orçamento tinha natureza essencialmente contábil e devia pautar-se em duas regras sagradas: não incorrer em desequilíbrio e não se endividar além de determinados limites, que coloquem em dúvida a capacidade do Estado de quitar seus compromissos. A preocupação era escriturá-lo, metodologicamente, por objeto de despesas e receitas, para servir de instrumento de controle das ações do Estado e evitar que as receitas fossem inferiores às despesas. Enfim, subsumia-se em simples técnica contábil de escrituração fiscal das contas governamentais, para preservar o equilíbrio e possibilitar o controle dos gastos públicos.

Com o avanço das idéias de John Maynard Keynes, especialmente após a crise provocada pelo *crack* da bolsa norte-americana em 1929, o orçamento além de ser tratado como ferramenta de controle, passou a ser utilizado, também, como instrumento de coordenação e planejamento das ações do Estado, inclusive no tange à política econômica.

Segundo as bases da escola keynesiana, o Estado, na qualidade de ator principal da regulação social, deve agir de maneira *proativa* na trajetória da atividade econômica, utilizando o orçamento como poderoso instrumento para “otimizar seus resultados e alcançar seus objetivos nos campos econômico e social” (OLIVEIRA, 2009, p. 89).

⁴⁹ Apesar da avaliação histórica ora realizada se restringir às citadas correntes de pensamento econômico, cumpre esclarecer que vários autores (v.g., SIQUEIRA, 2002), explicam que a teoria do orçamento tem origem bem mais antiga: surgiu na Carta Magna inglesa – outorgada no ano de 1.215, pelo rei João Sem Terra –, segundo a qual “Nenhum tributo ou auxílio será instituído no reino, senão pelo conselho comum” (órgão de representação feudal da época).

Bastos (1997) teceu detalhadas considerações acerca da utilização do orçamento público como instrumento de intervenção econômica, para chegar à conclusão de que as finanças públicas tornaram-se poderoso instrumento de atuação do Estado no domínio econômico. Conforme leciona referido autor, “a tendência é a utilização moderada desse recurso, porque a sua exacerbação pode conduzir a profundas distorções da economia. Embora não haja mais condições para voltar-se a uma concepção de finanças neutras, porque, obviamente, alguma influência elas haverão de cumprir, no entanto, a procura de um orçamento equilibrado e a contenção dos gastos públicos continuam a ser metas almejadas” (BASTOS, 1997, p. 12-13).

Para a escola neoliberal, na vertente da teoria da escolha pública (*public choice*), considera que o orçamento, além de ser instrumento de controle e fiscalização, além de ser meio para o equilíbrio do capital e da atividade econômica, ao mesmo tempo subsume-se numa arena de discussão de grupos, com intensa negociação entre os atores (*stakeholders*), altamente influenciados por grupos de pressão.

Já na visão de Oliveira (2009, p. 121), pelo orçamento continuou – e continua – transitando um volume expressivo dessas riquezas, garantindo-lhe a condição de um poderoso instrumento que pode alterar a distribuição de renda do país e uma arena, na qual, por essa razão, travam-se embates entre as classes sociais e suas frações visando melhorar suas posições”.

É fácil perceber que os ideais de uma escola do pensamento econômico não substituíram os das demais, mas somaram-se para ampliar o alcance e a noção de orçamento. Ou seja, ainda que, didaticamente, possa se falar em concepções isoladas, na verdade elas se integram nos pontos de contato possíveis, para gerar a idéia atual do orçamento como instituição político-econômica. Nesse sentido:

Descrever de forma precisa e acabada as atuais concepções do orçamento moderno é uma tarefa virtualmente impossível de ser realizada. Apesar do sentido evolucionário da trajetória modernizadora, nem sempre uma técnica ou um modelo orientador é integralmente substituído por outro mais atual. Geralmente parte das novas recomendações é incorporada e passa a conviver com disposições antigas e mais resistentes (GIACOMONI, 2010, p. 163).

O fato é que, como consequência da trajetória evolucionária a que se submeteu, o orçamento moderno possui a natureza sócio-política de instituição. Em termos mais objetivos, o orçamento tornou-se instituição sócio-política do Estado, orientada axiologicamente para realizar diferentes atribuições equilibradoras específicas, a saber:

controlar os gastos públicos, bem como reger o planejamento das ações públicas, além de fomentar e ao mesmo tempo limitar a conduta dos atores sociais tanto no seu aspecto econômico quanto político.

Resumindo, originariamente, o orçamento tinha mera função contábil, destinada ao controle. Com o passar dos anos, o mesmo passou a ser instrumento fundamental para se definir os programas de governo, influenciando nos rumos econômicos do Estado. Noutra giro, hodiernamente, o orçamento não mais apenas ordena a estrutura ideal de gastos com vistas ao controle, planejamento e fomento econômico, mas representa importante arena (instituição) que regula a própria definição das escolhas públicas, assim como a execução dessas escolhas.

A idéia de que o orçamento se tornou verdadeira instituição, complexa e multifacetada, encontra respaldo também nos escólios de Barroso (2003), autor que realizou estudo do processo decisório orçamentário, tendo como ponto de partida o neoinstitucionalismo econômico (Teoria da Nova Economia Institucional ou NEI).⁵⁰

Oliveira (2009, p. 92), é outro autor que se refere ao orçamento público como espécie de instituição.

Sopesando a necessidade de se conceituar a expressão, anota-se que, segundo North (1990 *apud* BARROSO 2003, p. 15), instituições são as limitações, as restrições desenvolvidas pelo próprio homem que moldam as interações humanas: ou se estabelecem para disciplinar as interações sócio-econômicas e políticas (regras do jogo), ou se formam com o intuito de cooperarem ou propiciarem uma mudança no ambiente.

Contudo, a conceituação precisa e incontestada do que seja instituição, é tarefa árdua, quiçá impossível, tendo em vista a multiplicidade de aplicações do termo, nos mais diversos meios e ramos científicos. E, mesmo dentro das ciências sociais e jurídicas, envolve questões epistemológicas que geram acirradas discussões.

Nessas circunstâncias, pede-se *venia*, em vista da extensão do trecho, para colacionar excerto da tese apresentada por Carneiro (2000, p. 34-35), já que o mesmo descreve de maneira bastante concisa e inteligível o conceito de instituição, com a vantagem de citar consagrada doutrina que visita a matéria:

⁵⁰ “No neoinstitucionalismo, o foco analítico volta-se para a dimensão institucional do contexto (em especial os arranjos que se estabelecem), em detrimento, por assim dizer, da variável estritamente técnica. Ao mesmo tempo, é preciso esclarecer que o “neoinstitucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada, desdobrando-se em três vertentes principais: o neoinstitucionalismo sociológico, o histórico e o econômico ou da escolha racional” (CARNEIRO e BRASIL, 2007, p. 34). Ver a esse respeito, especialmente: Hall, Peter, A. e Taylor, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. Lua Nova. n. 58, 2003, p. 193-223.

A discussão dessa temática, que se referencia em abordagens inscritas no novo institucionalismo, requer o prévio delineamento do que se entende por instituição, cuja conceituação é objeto de interpretações portadoras de significados ou conteúdos muito diferenciados. De um lado, têm-se definições que enfatizam o papel das instituições como regras do jogo, associando-as sobretudo a constrangimentos para a interação entre os indivíduos (North, 1990), o que inclui desde direitos de propriedade a normas e convenções sociais, passando por contratos de diferentes naturezas (Matthews, 1986) estabelecidos em função da melhor fruição das relações sociais ou, mais especificamente, da redução dos denominados custos de transação. De outro, surgem definições que apontam para uma associação entre instituição e organização em sentido amplo (Jepperson, 1991), abrangendo desde arranjos corporativos que se materializam em firmas ou empresas a formas associativas com desenhos e propósitos variados, como sindicatos, partidos políticos etc. Apesar do reconhecimento da relevância acadêmica de um exame mais detido de tais divergências, não se pretende desenvolver maiores esforços em sua realização, até porque entende-se que a ambiguidade existente não expressa necessariamente visões contraditórias, refletindo, ao contrário, a abrangência dos campos de aplicação do conceito. Sobre a questão, DiMaggio e Powell afirmam que instituição tende a assumir significados distintos nas diferentes disciplinas que lhe são afetas, fazendo com que seja “mais fácil obter acordo sobre o que não é do que sobre o que é”. (1991:1)

Registrada a ambiguidade do conceito, cabe especificar a definição que mais se ajusta à interpretação do fenômeno investigado. Tendo em vista esse propósito, adere-se aqui à concepção de instituição proposta por Jepperson, cujo significado básico é a de um “padrão ou ordem social (...)” relacionado a “(...) sequências de interação padronizadas” (1991: 145). Em outras palavras, instituições traduzem “arcabouços de programas ou regras estabelecendo identidades e [prescrevendo] roteiros de atividades para tais identidades” (Jepperson, 1991: 146). São portadoras, ao mesmo tempo, de oportunidades e constrangimentos, ou, num sentido mais formal, de direitos e obrigações, e estão referidas a um contexto ou realidade concreta. Introduzem, portanto, um elemento de estabilidade e previsibilidade na conduta dos indivíduos enquanto atores sociais, moldando, em certo sentido, o que é pertinente ou não nas interações que se processam nos diversos campos de atividade. Como tal, influenciam as preferências e os recursos passíveis de serem mobilizados pelos atores, sejam eles individuais ou coletivos, através de “algum conjunto de recompensas [ou vantagens] e sanções [ou prejuízos]” (Jepperson, 1991: 145), cujos efeitos incidem sobre as escolhas estratégicas que estes fazem e os resultados que alcançam. March e Olsen ampliam esse tipo de argumento, afirmando que as instituições influenciam não apenas os interesses e a distribuição de recursos entre os atores, mas “criam novos atores e identidades, suprimindo critérios de sucesso e fracasso, provisionando regras para comportamento adequado, e dotando alguns indivíduos, em detrimento de outros, de autoridade ou outro tipo de recurso” (1989: 164), que lhes conferem vantagens na materialização de suas preferências.

Visto o conceito, resta acrescentar que as instituições se classificam em formais e informais. Instituições formais são regras explícitas (em geral normatizadas) e sua “relevância reside na medida em que são essas instituições que moldam [explicitamente] a interação entre os agentes durante o processo” (BARROSO, 2003, p. 15), dando segurança e estabilidade às relações entre os atores.

Relativamente a outra espécie de instituições, retro mencionada:

As instituições informais podem assumir formas de convenções ou códigos de conduta. Num sentido mais amplo, podemos considerar todos os comportamentos tácitos como sendo instituições informais. Aqui apresentamos algumas das instituições informais presentes no processo orçamentário, principalmente na fase da elaboração e da apreciação legislativa (Barroso, 2003, p. 15).

Nesse horizonte, observar os arranjos institucionais formais e informais que regem o processo orçamentário é crucial para o entendimento do tema. Vale dizer, levando-se em consideração a forma pela qual elas se inserem no orçamento, é oportuno analisar como as instituições formais e informais podem exercer influência no resultado do processo e, especialmente, na edição de créditos extraordinários.

Pois bem, somando-se essas últimas observações a todos os demais pontos constantes deste capítulo, pode-se concluir que as duas feições mais marcantes do Orçamento Público atual são: primeiro, a condição *sine qua nom* de respeito ao paradigma da programação (como *princípio*, *componente* cogente dos atos de avaliação e controle, *elemento estrutural* do conceito, *método* de elaboração e *critério* de definição); e, segundo, a sua natureza de verdadeira instituição, caracterizada por regras formais e comportamentos informais, responsáveis por moldar as interações entre os atores envolvidos.⁵¹

De toda forma, frisa-se que, mesmo considerando o necessário caráter institucional do processo em espeque (vez que se trata de questão inferente, ontológica e deontológica) e mesmo sabendo-se da existência de escorregia tipologia científica que descreve o fenômeno neoinstitucionalista, ainda assim, para efeitos da presente dissertação, a pedra angular, norte e bússola dessa INSTITUIÇÃO-ORÇAMENTO, subsume-se no princípio da legalidade e no paradigma da programação. Vale dizer, ainda que a vertente institucional tenha – com merecida razão – destaque em parte da literatura de referência, nesta pesquisa, é preciso ter o cuidado de observar que o primeiro pressuposto, o referencial, o marco teórico finca-se no princípio da legalidade e muito mais especialmente no paradigma da programação. Esse é o núcleo duro e fundamental, o ponto de sustentação do trabalho, de forma que a análise calcada nas teorias racionais e neoinstitucionalista é realizada apenas de maneira reflexa, para dirimir alguns pontos importantes ao entendimento do problema e servir de ponte entre a análise crítica realizada na seção 3.1 (sustentada, em especial, no paradigma da programação) e a necessidade de se melhorar o controle dos atos tendentes à edição de créditos extraordinários (discussão tratada nas seções 3.2 e 4.1).

⁵¹ No terceiro capítulo (seção 3.2) retomar-se-á o conceito de instituição, oportunidade em que se cotejará o tema neoinstitucionalismo e outros a eles relacionados (v.g., as teorias de cunho racional-utilitarista), que igualmente estudam as condutas e negociações dos atores sociais e políticos, bem como a relevância do papel das instituições na vida econômica do Estado.

Esclarece-se, também, que esse breve apontamento, essa tentativa de resumir o marco teórico ao princípio da legalidade e ao paradigma da programação, somente pode ser apreendida se lida em consonância com as noções extraídas dos princípios da reserva de lei, bem como dos ideais de legitimidade e conteúdo programático de ações orçamentárias, homogêneas e destinadas a certos fins e objetivos comuns, para satisfação do interesse público. Com isso, reitera-se que mesmo adiantando sucintamente o núcleo das fundamentações deste trabalho, para se chegar a esse ponto central, é imprescindível assimilar a sustentação teórica respectiva, apresentada tanto na seção destinada aos princípios, quanto nos demais capítulos deste trabalho.

2 CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

O capítulo anterior foi elaborado com o fito de chamar atenção para os seguintes pontos do Orçamento Público, os quais servirão de sustentação para a análise crítica feita mais adiante: natureza jurídica de instituição, arena de escolhas públicas e instrumento de planejamento regido pelo paradigma da programação (programação como princípio, método e elemento estrutural tanto do conceito, quanto da natureza e do próprio processo).

Agora, antes de se passar à discussão dos problemas e, objetivamente, tematizar as questões que interessam ao tema, urge descrever, neste capítulo, o ambiente normativo em que se inserem os créditos extraordinários (seção 2.1), bem como analisar dados e inserir tabelas com informações quantitativas e qualitativas desses créditos, editados entre 2002 e 2010 (seção 2.2).

2.1 Ambiente normativo

A competência conferida ao Poder Executivo para editar créditos extraordinários obedece ao disposto nos arts. 40 e seguintes, da Lei Federal nº 4.320/1964, cumulados com o §3º, do art. 167, da CR/1988.

Conceitualmente, créditos adicionais extraordinários são aqueles criados por ato unilateral do Poder Executivo, para atender a “despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”.

Conforme classificação conferida pela lei, crédito extraordinário é espécie do gênero créditos adicionais, que, por sua vez, são “autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento” (art. 40, da Lei Federal nº 4.320/1964). Assim, vale esclarecer que os créditos adicionais (inclusive os extraordinários) correspondem àqueles não previstos originariamente na LOA e são de três espécies, cujas definições foram feitas pelo próprio legislador no art. 40, da Lei Federal nº 4.320/1964: além dos créditos extraordinários (descritos acima), existem também os suplementares (destinados a reforço de dotação orçamentária já existente) e os especiais (destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica).

Os créditos extraordinários no âmbito do Governo Federal são criados por medida provisória (MP). Situação idêntica ocorre naqueles estados-membros aonde existe previsão para esse ato legislativo em suas constituições (v.g., estados do Tocantins, Acre, Santa Catarina, Amapá e Piauí). Já nos entes federativos subnacionais que não contam com autorização para criar medidas provisórias, a abertura pode ser feita por decreto do Poder Executivo, seguindo o texto literal do art. 44, da Lei Federal nº 4.320/1964.

Ao contrário do que ocorre na edição dos créditos suplementares e especiais, a abertura da espécie extraordinária não necessita de autorização legislativa e, inclusive, independe da indicação prévia da fonte de recursos para correr a despesa. Trata-se de uma faculdade: se quiser, o governo pode indicar a fonte de recursos, entretanto, não existe determinação nesse sentido.⁵²

Relativamente ao tema em estudo, porém, o mais importante é não olvidar que a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a fatos imprevisíveis e urgentes, como os decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, nos termos do art. 40, III, da Lei Federal nº 4.320/1964 e do art. 167, §3º, da CR/1988:

Lei Federal nº 4.320/1964.

Art. 40. São créditos adicionais as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em: I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária; II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

CR/1988. Art. 167. §3º. A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

Acerca das hipóteses de incidência acima mencionadas, vale a pena confrontar duas interessantes diferenças existentes entre os textos da norma infraconstitucional da década de 60 e da Carta Cidadã de 1988. Primeiro, veja-se que a CR/1988 fala em “fatos imprevisíveis”, enquanto que a Lei Federal nº 4.320/1964 consigna a expressão “imprevistos”. Parece sem importância a diferença, mas, para Machado Jr. (2008, p. 111), a Constituição é que está certa, pois a “expressão fatos imprevistos admite o erro de previsão, ao passo que fatos imprevisíveis são aqueles que estão acima ou além da capacidade humana de prevêê-los”.

⁵² Mas ainda que a indicação da fonte de custeio não seja uma obrigação, abre-se parêntese para destacar que mesmo as modificações supervenientes realizadas no orçamento, por meio dos créditos adicionais, sujeitam-se às disposições da LC 101/2000 (LRF), relativamente ao equilíbrio das contas públicas.

Segundo, há diferença entre a linguagem da CR/1988 e da Lei Federal nº 4.320/1964, já que esta diz “destinados a despesas” e aquela “para atender a despesas”. Outra vez Machado Jr. (2008, p. 111) considera que a redação constitucional é, “sem dúvida, mais precisa, mais técnica”, pois, ao ser falar em “para atender a” – e “não destinado a” –, o legislador constituinte procurou deixar em evidência que as despesas se vinculam a fato já ocorrido e imprevisível, que precisa, urgentemente, de dotação qualificada como extraordinária para cobri-lo.

De toda forma, tanto a lei quanto a constituição deixam exacerbadamente claro que o crédito extraordinário é exceção. A hipótese é formal e taxativa, de maneira que a sua criação somente pode ser admitida em circunstâncias bem exatas, enumeradas no §3º, do art. 167, da CR/1988 c/c o art. 40, III, da Lei Federal nº 4.320/1964.

Entretanto, não é bem isso o que se tem verificado no Brasil, conforme demonstrado na próxima seção, que cuida, justamente, de comprovar a dominância do Executivo na elaboração das leis e o uso de medidas orçamentárias unilaterais para realizar suas prioridades, com destaque para os desvios de finalidade existentes na utilização do instrumento destinado à edição de créditos extraordinários.

Nessa linha, encerra-se essa breve seção e passa-se a análise quantitativa e qualitativa dos créditos extraordinários editados entre 2002 e 2010.

2.2 Histórico: análise quantitativa e qualitativa.

Inicia-se esta seção analisando a produção legislativa federal desde a segunda metade da década de 40, levando-se em conta o critério autoria, para determinar a taxa de dominância de cada um dos três Poderes da República. Isso se faz necessário porque, como se sabe, apesar da atividade legiferante ser função exercida, via de regra (tipicamente), pelo Congresso Nacional, os sujeitos integrantes dos demais poderes também a exercem de forma atípica.

Com este objetivo, a tabela 1 identifica o volume de leis aprovadas entre 1946 e 1963, bem como nos anos da ditadura militar de 1964 a 1988, com o objetivo de demonstrar a enorme diferença entre as taxas de dominância legiferante dos dois períodos, o primeiro democrático e o segundo nitidamente autoritário: neste a dominância do Executivo foi de

84,9% contra apenas 9,7% do legislativo, ao passo que, naquele, a dominância maior foi do Legislativo, cuja taxa se consolidou em razoáveis 54,3% contra 40,7% do Executivo (denotando certo equilíbrio).

Tabela 1 - Leis aprovadas por autoria/iniciativa, inclusive decretos-leis ⁽¹⁾

| Período | Executivo | | Legislativo | | Judiciário | |
|-----------|-----------|--------------------|-------------|--------------------|------------|--------------------|
| | Nº | Taxa de dominância | Nº | Taxa de dominância | Nº | Taxa de dominância |
| 1946/1963 | 1804 | 40,7% | 2403 | 54,3% | 223 | 5,0% |
| 1964/1988 | 4976 | 84,9% | 569 | 9,7% | 318 | 5,4% |

Fonte: Pessanha (2002). Elaboração: Marshall (2008, p. 31)

(1) Exclui leis delegadas e inclui decretos-leis aprovados.

Observe-se que os números dessa tabela seguem a lógica dos respectivos regimes políticos, pois é de se pressupor que num regime democrático-republicano haja o respeito à dominância legiferante do poder que tem atribuição de exercê-la tipicamente, enquanto que, no ditatorial, haja forte dominância do Executivo não só na atividade legislativa, como nas demais. Nesses termos, com o intuito de verificar se essa hipótese também se aplica ao período seguinte, passa-se a quantificar as leis aprovadas após a promulgação da Carta Cidadã de 1988, que, pelo menos no plano do “dever-ser”, imputou ao Brasil a condição de Estado democrático e republicano.

Tal como ocorreu no período de 1946 a 1963, após o fim do regime militar brasileiro seria de se esperar a natural dominância legiferante pelo Congresso Nacional. Contudo, anormalmente, essa hipótese não se confirma, conforme se extrai da tabela abaixo.

Tabela 2 - Leis aprovadas no período de 1988-2007, ⁽¹⁾ por iniciativa e tipo de norma

| Iniciativa | Tipo de norma jurídica | Quantidade | Total | Taxa de dominância |
|-------------|---------------------------|------------|-------|--------------------|
| Executivo | Medidas provisórias | 818 | 3.071 | 79,7% |
| | Leis orçamentárias | 1.677 | | |
| | Leis de iniciativa do MPU | 44 | | |
| | Leis (demais) | 532 | | |
| Legislativo | Leis | 644 | 644 | 16,7% |
| Judiciário | Leis | 139 | 139 | 3,6% |

Fonte: Carneiro (2009, p. 63). Elaboração: o autor.

(1) 6 de outubro de 1988 até 31 de dezembro de 2007

Os dados da última tabela revelam que, apesar da CR/1988 definir o Estado brasileiro como uma república democrática, paradoxalmente o Poder Legislativo não está nem perto de contar com uma taxa de dominância legiferante razoável e equilibrada.

Referido desequilíbrio se agrava quando se considera que certas leis têm caráter meramente simbólico (não criam, extinguem ou modificam direitos), ao passo que outras geram efeitos jurídicos concretos.⁵³ Assim, para melhor avaliar a influência do Executivo no processo de produção das leis, cabe deduzir as primeiras do conjunto de dados observados. Acerca disso, Carneiro (2009, p. 79), em trabalho intitulado “Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional”, explica que, relativamente às leis de iniciativa do Legislativo no período analisado, 22% delas – ou seja, 142 (cento e quarenta e duas) leis – apresentaram cunho claramente simbólico. Já em relação às leis de iniciativa do Executivo, apenas 10 (dez) delas tinham essa natureza (0,33%). Veja-se:

Tabela 3 - Leis simbólicas apresentadas no período de 1988-2007⁽¹⁾

| Assunto | Legislativo | Executivo |
|---|-------------|-----------|
| Institui ano comemorativo | 9 | |
| Institui dia comemorativo | 48 | |
| Institui semana comemorativa | 1 | |
| Inscrive personalidade no livro de heróis da pátria | 10 | 1 |
| Feriados | 5 | |
| Cria patrono | 6 | |
| Demais homenagens | 5 | 1 |
| Designam/alteram nome de bens públicos | 58 | 8 |
| Total | 142 | 10 |

Fonte: Carneiro (2009, p. 79).

Elaboração: o autor.

(1) 06/10/1988 a 31/12/2007.

Com efeito, a tabela e gráfico seguintes demonstram que a distribuição das leis aprovadas segundo o critério autoria, descontadas as leis simbólicas, aumentam ainda mais a

⁵³ Conforme Carneiro (2009, p. 58), as proposições simbólicas apresentam, dentre outras, as seguintes características: a) quanto à relevância: possuem mais relevância política do que jurídica; b) quanto à eficácia: são ineficazes ou sem eficácia própria por ausência de vigência social; c) quanto ao impacto social e territorial: de modo geral, principalmente quando honoríficas, alcançam indivíduos ou grupos específicos (sociais ou profissionais) de certas regiões ou localidades; d) quanto ao seu efeito: normalmente são neutras, ou seja, não trazem vantagens ou desvantagens para a sociedade; e) quanto ao tema: geralmente são de cunho honorífico; f) quanto ao objetivo e conteúdo: possuem objetivos políticos e conteúdo direcionado para confirmação de valores sociais, demonstração da capacidade de ação do Estado ou adiamento das soluções de conflitos”.

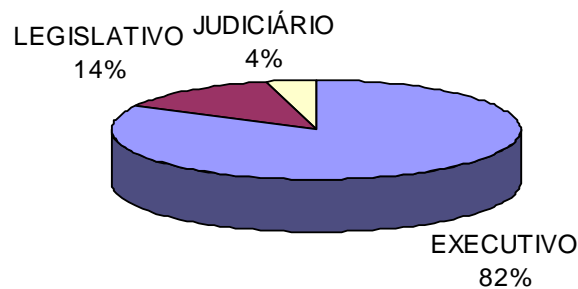
disparidade descrita na tabela 2. Vale dizer, a tabela 4 e respectivo gráfico 1 deixam ainda mais evidente que, mesmo após a promulgação da CR/1988, o Estado brasileiro continuou a contar com uma taxa de dominância do Poder Executivo nos rumos da atividade legiferante tão elevada, que se encontra praticamente no mesmo patamar do período da ditadura militar.

Tabela 4 - Leis sancionadas e apresentadas no período de 1988 a 2007,⁽¹⁾ por iniciativa e descontadas as leis simbólicas.

| Iniciativa | Total |
|-------------|-------|
| Executivo | 3.061 |
| Legislativo | 502 |
| Judiciário | 139 |

Fonte: Carneiro (2009). Elaboração: o autor.
(1) 06/10/1988 a 31/12/2007.

Gráfico 1 – Taxa de Dominância do Executivo (descontadas as leis simbólicas)



Outra questão que chama a atenção refere-se a enorme quantidade de leis com finalidade orçamentária de iniciativa do Poder Executivo: 1.677 (um mil, seiscentos e setenta e sete) de um total de 3071 (três mil e setenta e um).⁵⁴ Contudo, a contabilização das leis orçamentárias deve ser mantida para fins de comparação com os períodos anteriores, pois a tabela 1, igualmente, considerou as normas dessa natureza.

De toda forma, com o fito de possibilitar análise isolada do período pós CR/1988 e, com isso, enriquecer o debate, vale informar como se deu essa distribuição, no período considerado, excluindo as leis simbólicas e as leis orçamentárias, conforme consta da tabela abaixo e do respectivo gráfico.

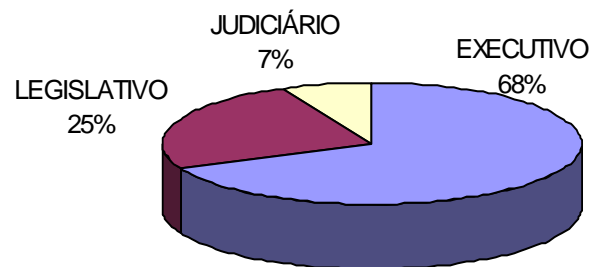
⁵⁴ Conforme descrito na tabela 2.

Tabela 5 - Leis sancionadas e apresentadas no período de 1988-2007,⁽¹⁾ por iniciativa, descontadas as leis simbólicas e as de natureza orçamentárias.

| Iniciativa | Total |
|-------------|-------|
| Executivo | 1.384 |
| Legislativo | 502 |
| Judiciário | 139 |

Fonte: Carneiro (2009). Elaboração: o autor.
(1) 06/10/1988 a 31/12/2007.

Gráfico 2 – Taxa de Dominância do Executivo
(descontadas as leis simbólicas e orçamentárias)



Portanto, até mesmo se for considerado o cenário mais otimista – em que são descontadas as leis simbólicas e, também, as de natureza orçamentária, responsáveis por mais da metade de todas as leis de iniciativa do Executivo – ainda assim, conclui-se que a taxa de dominância deste é extremamente elevada. Em termos exatos, mesmo nesse cenário, a taxa de dominância do Legislativo é de apenas 25%, muito menor do que os 54,3% do período de 1946 a 1963 (situação, no mínimo, preocupante, haja vista o grande amadurecimento dos princípios democráticos e republicanos ocorridos nas últimas décadas).

O fato é que, após o fim da ditadura militar e a promulgação da CR/1988, o Estado brasileiro continuou a contar com expressiva taxa de dominância do Executivo nos rumos da atividade legiferante, apesar desta ser própria de outro Poder, o Legislativo. Conforme se verá mais adiante, tal realidade se deve à vontade do Governo de impor suas preferências orçamentárias ao largo do Congresso Nacional,⁵⁵ e isso só vem sendo possível em função da

⁵⁵ Apesar da vertente institucional ser, dentro do marco teórico desta dissertação, o primeiro e principal parâmetro para se explicar o fenômeno, mais adiante será citada outra hipótese, de natureza econômica, que pode ser objeto de confirmação em futuras pesquisas. Em termos, é possível que a política econômica macrofiscal do governo, implantada a partir de 1999 e calcada no cumprimento rígido de metas fiscais, possa explicar tal fenômeno, ainda que parcialmente, pois, para garantir a geração de elevados e crescentes superávits fiscais e manter sob controle a dívida pública, o Executivo passou a explorar, intensamente, vários artifícios orçamentários, entre os quais a utilização de bloqueios de gastos na forma de contingenciamentos. Sendo factível a hipótese de que parte dos créditos extraordinários editados mais ao final de cada ano, refiram-se às dotações desnecessariamente contingenciadas.

inaplicabilidade e/ou insuficiência de regras capazes de influenciar o comportamento do Presidente da República.

Visto o volume e a elevada influência do Poder Executivo na atividade legislativa do Estado, levando-se em consideração o total de leis aprovadas, passa-se a analisar, em seguida, essa atividade atípica do Executivo em relação, especificamente, aos créditos extraordinários. Nesse passo, a tabela seguinte cuida de distribuir o volume quantitativo de medidas provisórias editadas, informando, destacadamente, aquelas destinadas à criação de créditos extraordinários.

Tabela 6 - Volume de MP's destinadas à criação de CE e MP's com outras destinações

| Ano | MP's Crédito Extraord. | MP's Outras | MP's Total |
|-------|---------------------------|----------------|---------------|
| 2002 | 22 | 60 | 82 |
| 2003 | 5 | 53 | 58 |
| 2004 | 10 | 63 | 73 |
| 2005 | 17 | 25 | 42 |
| 2006 | 26 | 41 | 67 |
| 2007 | 20 | 50 | 70 |
| 2008 | 5 | 35 | 40 |
| 2009 | 5 | 22 | 27 |
| 2010 | 7 | 35 | 42 |
| Total | 117 (23%) | 384 (77%) | 501 (100%) |

Fonte: Presidência da República. Elaboração: o autor.

É notória a insatisfação de vários parlamentares e setores da sociedade com o número elevado de medidas provisórias editadas pelo Executivo (tanto assim, que o principal escopo da EC nº 32/2001 foi, exatamente, tentar frear a utilização desmedida dessa espécie de ato com força de lei). E, se o volume dessa espécie normativa pode ser considerado elevado, tal fato passa a ser indício de que a quantidade de dotações extraordinárias abertas também é alta, uma vez que, nos termos da tabela 6, mais de 20% de todas as medidas provisórias editadas se destinaram à criação dessa espécie de créditos adicionais.

Conforme consta no capítulo introdutório, Izaguirre (2008) já manifestou profunda preocupação com o fato dos créditos extraordinários responderem por cerca de $\frac{1}{4}$ (um quarto) de todas as medidas provisórias baixadas desde 2002, hipótese que se confirma no caso

vertente, se forem consideradas apenas as medidas provisórias válidas. Isto é, quando desconsideradas as rejeitadas, revogadas, prejudicadas ou sem eficácia, o percentual de medidas provisórias destinadas à criação de créditos extraordinários sobe de 23% para 25%, conforme se vê, a seguir, na tabela 7 e nos gráficos 3 e 4.

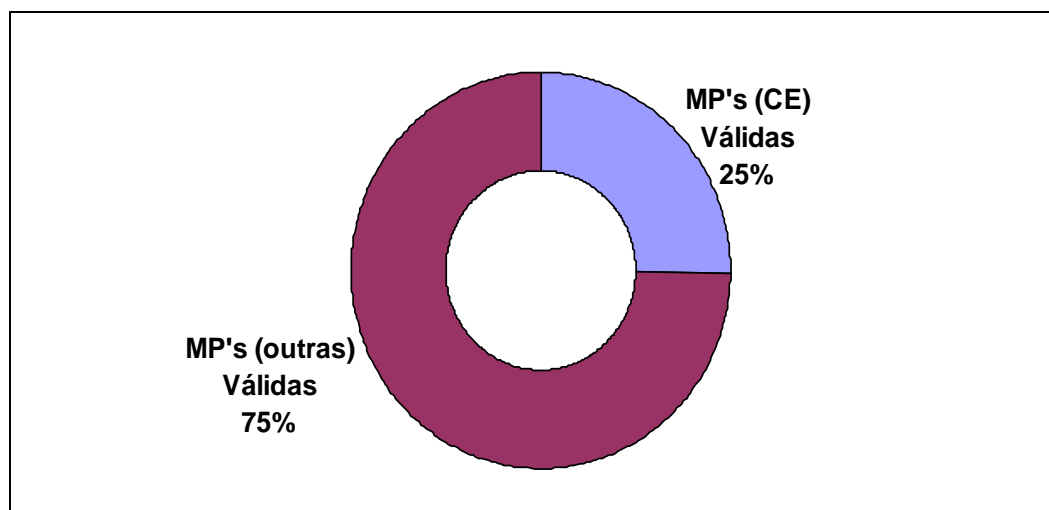
Tabela 7 - Volume de MP's válidas destinadas à criação de CE e MP's válidas com outras destinações

| Ano | MP's Válidas Crédito Extraord. | MP's Válidas Outras | MP's Válidas Total |
|---------------------|-----------------------------------|----------------------------|---------------------------|
| 2002 | 22 | 44 | 66 |
| 2003 | 5 | 52 | 57 |
| 2004 | 9 | 57 | 66 |
| 2005 | 16 | 18 | 34 |
| 2006 | 25 | 35 | 60 |
| 2007 | 17 | 45 | 62 |
| 2008 | 4 | 31 | 35 |
| 2009 | 5 | 19 | 24 |
| 2010 ⁽¹⁾ | 7 | 26 | 33 |
| Total | 110 (25%) | 327 (75%) | 437 100% |

Fonte: Presidência da República. Elaboração: o autor.

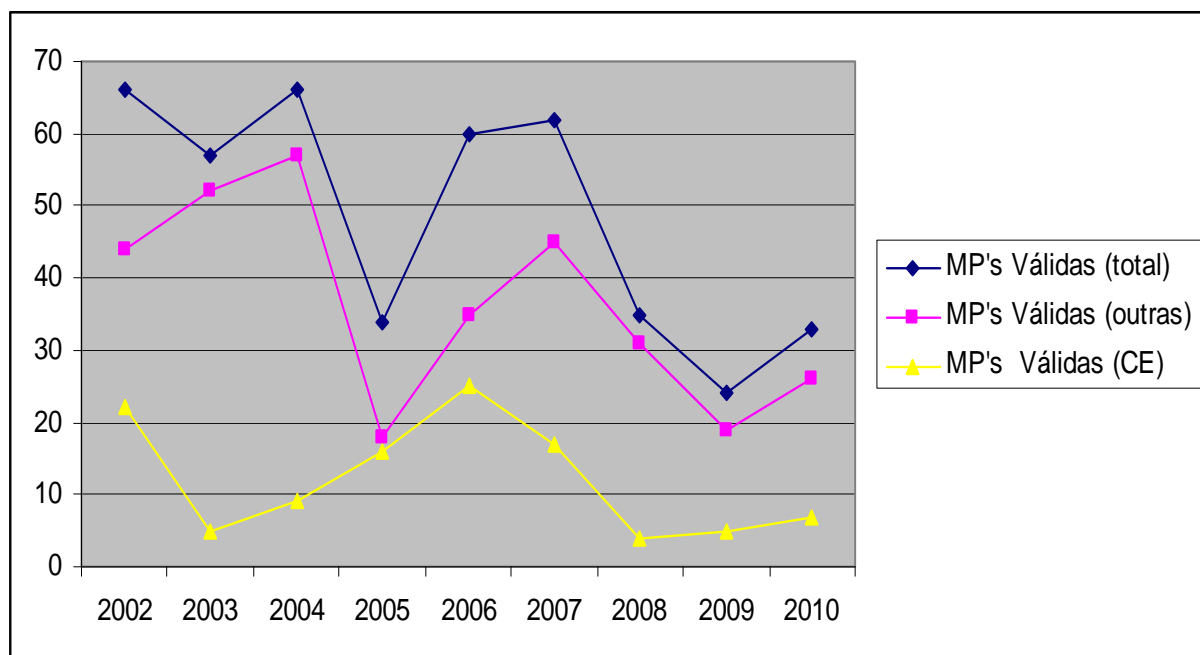
(1) Relativamente ao ano de 2010, cabe esclarecer que, na data de finalização desta tabela, em 20/maio/2011, ainda estava em tramitação 13 (treze) MP's: uma tratando da edição de créditos extraordinários e outras 12 tratando de matérias diversas. Portanto, após a tramitação definitiva das mesmas, os percentuais em tela podem sofrer alterações.

Gráfico 3 – Percentual de MP's válidas destinadas a criação de CE's e outras finalidades



Fonte: Presidência da República. Elaboração: o autor.

Gráfico 4 – Variação da quantidade de MP's válidas
(total, destinadas a CE e outras destinações)



Fonte: Presidência da República. Elaboração: o autor.

Demonstrado que o Executivo possui alta taxa de dominância na aprovação da agenda legislativa (82% contra apenas 14% do Congresso Nacional),⁵⁶ bem como confirmada a hipótese de que, pelo menos $\frac{1}{4}$ (um quarto) das medidas provisórias, destinam-se a criação de créditos extraordinários, passa-se a analisar o valor global das dotações orçamentárias anuais vinculadas a essa espécie de crédito orçamentário adicional.

Na tabela 8 é possível notar, desde já, que os valores destinados a abertura de créditos extraordinários merecem cuidadosa atenção, já que no período analisado, de 2002 a 2010, ultrapassaram a vultosa marca dos R\$ 161 bilhões em valores correntes,⁵⁷ sendo esse montante ainda mais expressivo quando atualizado monetariamente, circunstância em que supera os R\$ 200 bilhões, com significativas variações anuais, que vão de -91,54% em 2003, até 289,22% em 2004.

Veja-se:

⁵⁶ Mesmo considerando o melhor contexto, quando são descontadas as leis orçamentárias, o Executivo continua com a alta taxa de dominância de 68% (contra 25% do Congresso Nacional).

⁵⁷ A representatividade monetária desse valor é de tal envergadura, que, conforme se demonstrará mais adiante, supera, inclusive, os valores do grupo Investimentos, realizados pela União no mesmo período.

Tabela 8 - Valores absolutos dos CE's atualizados pelo IPCA e respectiva variação anual

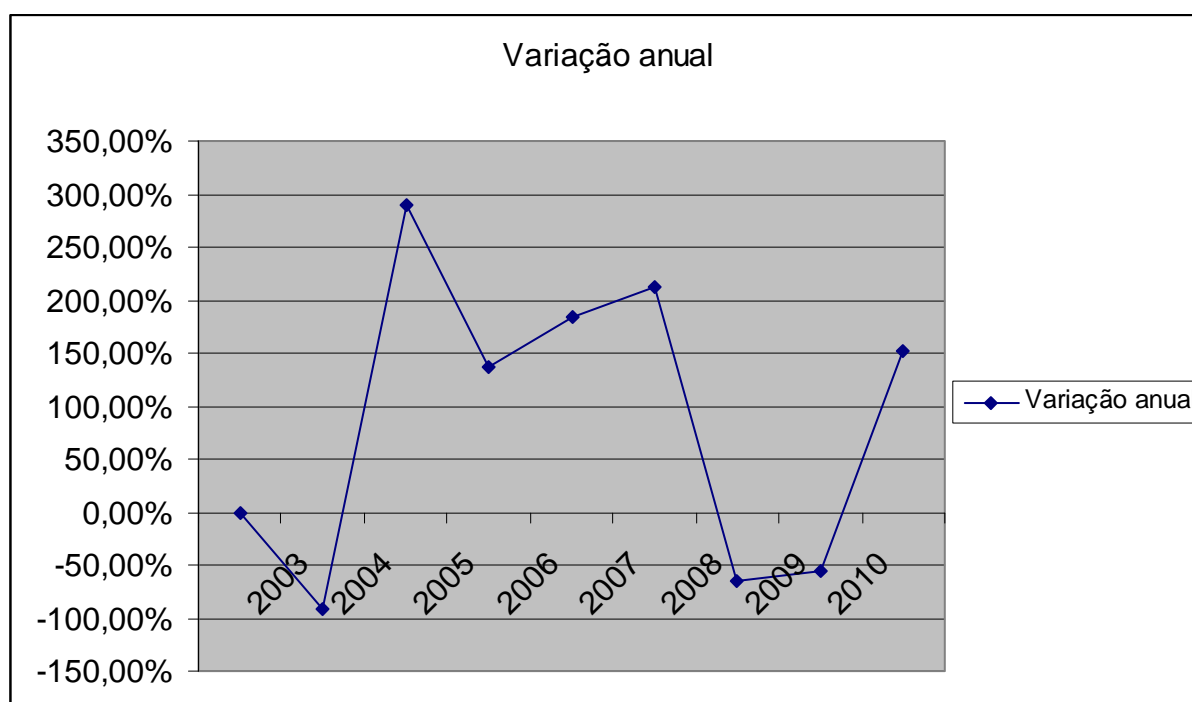
(em R\$)

| Ano | Valor dos Créditos Extraordinários | Valor atualizado dos Créditos Extraord. ⁽¹⁾ | Variação anual |
|-------|------------------------------------|--|----------------|
| 2002 | 28.191.155.420,00 | 44.175.540.543,14 | - |
| 2003 | 2.609.128.000,00 | 3.738.880.424,00 | -91,54% |
| 2004 | 8.118.218.039,00 | 10.813.466.427,95 | 289,22% |
| 2005 | 11.745.973.413,00 | 14.799.926.500,38 | 136,87% |
| 2006 | 22.299.230.188,00 | 27.249.659.289,74 | 184,12% |
| 2007 | 49.382.060.338,00 | 57.777.010.595,46 | 212,03% |
| 2008 | 17.899.259.887,00 | 19.778.682.175,14 | -65,77% |
| 2009 | 8.191.859.853,00 | 8.675.998.770,31 | -56,13% |
| 2010 | 13.216.830.814,00 | 13.216.830.814,00 | 152,34% |
| Total | 161.653.715.952,00 | 200.225.995.540,11 | - |

Fonte: Sistema SIGA Brasil. Elaboração: o autor.

(1) Valores corrigidos pelo IPCA de Dez/2010.

Gráfico 5 - Variação percentual dos valores totais de CE's, ano a ano



Fonte: Sistema SIGA Brasil. Elaboração: o autor.

Apesar do valor total apurado na tabela anterior, por si só, declinar a considerável expressão monetária dos créditos extraordinários editados pelo Governo Federal, mesmo assim, dada a cientificidade que se exige deste estudo, o mais importante é relativizar os valores apontados, comparando-os a outros com os quais se relacionam.

Nesse passo, a primeira opção que se faz é demonstrar a representatividade dos créditos extraordinários no orçamento executado da União, tomando-se como parâmetro o valor total das despesas liquidadas em cada exercício fiscal, descontadas as quantias destinadas à liquidação dos encargos especiais.

Os encargos especiais foram excluídos porque o objetivo é evidenciar a repercussão percentual dos créditos extraordinários nas despesas da União que, de fato, gerem reflexos no processo produtivo, seja em relação à manutenção do aparato estatal, seja em relação aos investimentos públicos e fomento da economia. E, quanto a isso, a própria Portaria nº 42/1999 do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), esclarece, no seu art. 1º, § 2º, que os encargos especiais englobam “as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra”.⁵⁸

Porquanto, as tabelas 9 e 10 atualizam os valores das despesas realizadas pela União (descontados os encargos especiais), comparando-os com os montantes atualizados dos créditos extraordinários:

Tabela 9 – Valor das despesas liquidadas em cada exercício, atualizado pelo IPCA e descontados os encargos especiais

| (em R\$) | | |
|--------------|---|--|
| Ano | Despesas Liquidadas (desc. encargos especiais) | Valor atualizado das Despesas Liquidadas ⁽¹⁾ |
| 2002 | 240.002.233.450,46 | 376.083.499.816,87 |
| 2003 | 262.364.149.006,78 | 375.967.825.526,72 |
| 2004 | 305.502.519.012,01 | 406.929.355.324,00 |
| 2005 | 349.272.275.677,82 | 440.083.067.354,05 |
| 2006 | 396.146.940.670,83 | 484.091.561.499,75 |
| 2007 | 418.413.594.945,09 | 489.543.906.085,76 |
| 2008 | 462.562.345.179,69 | 511.131.391.423,56 |
| 2009 | 532.865.218.422,92 | 564.357.552.831,71 |
| 2010 | 606.678.768.325,07 | 606.678.768.325,07 |
| Total | 3.573.808.044.690,67 | 4.254.866.928.187,49 |

Fonte: Sistema SIGA Brasil. Elaboração: o autor.

(1) Valores corrigidos pelo IPCA de DEZ/2010.

⁵⁸ A neutralidade dessas despesas é tal, que o art. 4º, da mesma portaria, atribuiu a essa função o código vazio “0000” (Art. 4º Nas leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais. Parágrafo único. No caso da função “Encargos Especiais”, os programas corresponderão a um código vazio, do tipo “0000”).

Tabela 10 – Relação entre os valores atualizados dos CE's e das despesas liquidadas em cada exercício, descontados os encargos especiais

| (em R\$) | | | |
|--------------|---|---|-----------------------------|
| Ano | Valor dos Créditos Extraordinários ⁽¹⁾ | Despesas Liquidadas desc. Encargos especiais ⁽¹⁾ | % sobre despesas liquidadas |
| 2002 | 44.175.540.543,14 | 376.083.499.816,87 | 11,75% |
| 2003 | 3.738.880.424,00 | 375.967.825.526,72 | 0,99% |
| 2004 | 10.813.466.427,95 | 406.929.355.324,00 | 2,66% |
| 2005 | 14.799.926.500,38 | 440.083.067.354,05 | 3,36% |
| 2006 | 27.249.659.289,74 | 484.091.561.499,75 | 5,63% |
| 2007 | 57.777.010.595,46 | 489.543.906.085,76 | 11,80% |
| 2008 | 19.778.682.175,14 | 511.131.391.423,56 | 3,87% |
| 2009 | 8.675.998.770,31 | 564.357.552.831,71 | 1,54% |
| 2010 | 13.216.830.814,00 | 606.678.768.325,07 | 2,18% |
| Total | 200.225.995.540,11 | 4.254.866.928.187,49 | 4,71% |

Fonte: Sistema SIGA Brasil. Elaboração: o autor.

(1) Valores corrigidos pelo IPCA de Dez/2010.

A tabela anterior demonstra que, no período pesquisado de 2002 a 2010, os créditos extraordinários chegaram a representar, em dois exercícios, quase 12% de tudo o que foi gasto pela União (descontando-se os encargos especiais com a dívida pública). E, na média do período considerado, representaram 4,71% do total do orçamento. Para se ter noção do quão relevante é este percentual médio, mostra-se oportuno confrontá-lo com os valores e percentuais de todos os gastos do governo com o grupo Investimentos.

Tabela 11 – Valores liquidados do grupo investimentos, atualizados pelo IPCA

| (em R\$) | | |
|--------------|---|---|
| Ano | Valor a preços corrente de Investimentos (liquidados) | Valor atualizado de Investimentos (liquidados) ⁽¹⁾ |
| 2002 | 10.126.830.836,63 | 15.868.743.921,00 |
| 2003 | 6.452.131.384,70 | 9.245.904.274,28 |
| 2004 | 10.865.980.149,14 | 14.473.485.558,65 |
| 2005 | 17.322.104.956,15 | 21.825.852.244,75 |
| 2006 | 19.595.814.224,45 | 23.946.084.982,28 |
| 2007 | 10.003.516.983,77 | 11.704.114.871,01 |
| 2008 | 9.774.498.752,65 | 10.800.821.121,68 |
| 2009 | 14.977.895.031,17 | 15.863.088.627,51 |
| 2010 | 23.757.443.105,08 | 23.757.443.105,08 |
| Total | 122.876.215.423,74 | 147.485.538.706,24 |

Fonte: Sistema SIGA Brasil. Elaboração: o autor.

(1) Valores corrigidos pelo IPCA de Dez/2010.

Assim, a tabela 11 mostra, atualizados monetariamente, os valores anuais de todos os investimentos feitos pelo Governo Federal entre 2002 e 2010, enquanto que a tabela 12 demonstra o percentual dos mesmos em relação ao valor total dos gastos públicos, descontados os encargos especiais.

Tabela 12 – Relação entre valores atualizados do grupo Investimentos e despesas liquidadas em cada exercício, descontados os encargos especiais

| (em R\$) | | | |
|--------------|---|--|-----------------------------|
| Ano | Valor de Investimentos ⁽¹⁾ (liquidados) | Despesas Liquidadas ⁽²⁾ (desc. Encargos especiais) | % sobre despesas liquidadas |
| 2002 | 15.868.743.921,00 | 376.083.499.816,87 | 4,22% |
| 2003 | 9.245.904.274,28 | 375.967.825.526,72 | 2,46% |
| 2004 | 14.473.485.558,65 | 406.929.355.324,00 | 3,56% |
| 2005 | 21.825.852.244,75 | 440.083.067.354,05 | 4,96% |
| 2006 | 23.946.084.982,28 | 484.091.561.499,75 | 4,95% |
| 2007 | 11.704.114.871,01 | 489.543.906.085,76 | 2,39% |
| 2008 | 10.800.821.121,68 | 511.131.391.423,56 | 2,11% |
| 2009 | 15.863.088.627,51 | 564.357.552.831,71 | 2,81% |
| 2010 | 23.757.443.105,08 | 606.678.768.325,07 | 3,92% |
| Total | 147.485.538.706,24 | 4.254.866.928.187,49 | 3,47% |

Fonte: Sistema SIGA Brasil. Elaboração: o autor.

(1) Valor dos investimentos foi atualizado pelo IPCA de Dez/2010 na tabela 11.

(2) Valor das despesas liquidadas foi atualizado pelo IPCA de Dez/2010 na tabela 9.

Pela análise concomitante das tabelas 10 e 12, é fácil perceber que os valores dos créditos extraordinários, na média, foram superiores aos do grupo investimentos, que é responsável por concentrar os programas governamentais que mais trazem benefícios diretos à sociedade e ao setor produtivo, sendo, por isso mesmo, o de maior interesse. Nessas circunstâncias, qualquer percentual próximo de 4,0% a título de créditos extraordinários pode ser considerado elevado, uma vez que se encontra acima da média de tudo o que foi gasto a título de investimentos.

Veja-se, inclusive, que os anos de 2002 e 2007 devem ser considerados críticos, pois neles os créditos extraordinários chegaram a quase 12% de tudo o que foi gasto pelo Governo Federal (11,75% e 11,80%, respectivamente), além de representar várias vezes o que foi direcionado para o grupo investimentos.

Essas observações ficam mais evidentes na tabela 13 e no respectivo gráfico 6, os quais demonstram, ano a ano, a correlação entre os créditos extraordinários e os investimentos, ambos comparados às despesas liquidadas, descontados os encargos especiais.

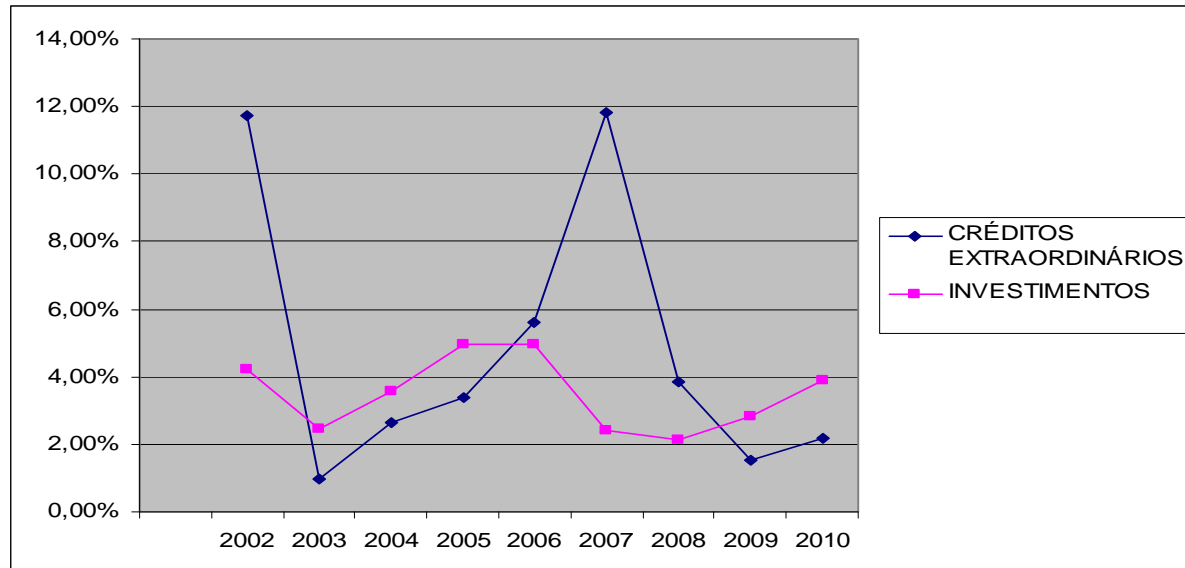
Tabela 13 – Comparação percentual entre os valores dos CE's e investimentos, em relação às despesas liquidadas, com dedução dos encargos especiais

| Ano | % CE's em relação às despesas liquidadas ⁽¹⁾ | % investimentos em relação às despesas liquidadas ⁽¹⁾ |
|-------|---|--|
| 2002 | 11,75% | 4,22% |
| 2003 | 0,99% | 2,46% |
| 2004 | 2,66% | 3,56% |
| 2005 | 3,36% | 4,96% |
| 2006 | 5,63% | 4,95% |
| 2007 | 11,80% | 2,39% |
| 2008 | 3,87% | 2,11% |
| 2009 | 1,54% | 2,81% |
| 2010 | 2,18% | 3,92% |
| Total | 4,71% | 3,47% |

Fonte: Sistema SIGA Brasil. Elaboração: o autor.

(1) Despesas liquidadas, descontados os encargos especiais.

Gráfico 6 – Comparação percentual das dotações destinadas aos CE's e aos investimentos, relativamente às despesas liquidadas



Fonte: Sistema SIGA Brasil. Elaboração: o autor.

Com efeito, em pelo menos 04 (quatro) exercícios fiscais os créditos extraordinários ficaram acima do total de investimentos (em dois exercícios a diferença foi gritante, pois estiveram cerca de 300% acima). Em todos os outros exercícios, quando os investimentos foram maiores do que os créditos extraordinários, ainda assim, a diferença foi relativamente pequena (estiveram bem próximos, à exceção apenas do exercício de 2003).

De qualquer forma, como dito, os créditos extraordinários, na média, foram superiores aos investimentos, ou seja, entre 2002 e 2010 o governo conseguiu executar, unilateralmente, por meio de medias provisórias, valor superior ao que foi discutido e aprovado democraticamente no parlamento a título de Investimentos.⁵⁹ E, em 2002 e 2007, chegou a executar montantes exageradamente, absurdamente, excessivamente maiores.⁶⁰

Noutra via de análise, mais um parâmetro quantitativo eleito para questionar a legitimidade dos créditos extraordinários editados pela União, prende-se ao volume previsto e realizado das dotações orçamentárias destinadas à denominada “reserva de contingência”.

Essa comparação, entre os créditos extraordinários e a reserva de contingência é oportuna, por duas razões: a) porque essa última representa dotação global “não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais” (entre os quais se incluem os extraordinários);⁶¹ e, b) considerando o art. 5º, III, b da LC nº 101/2000 (LRF), porque tal reserva é composta por créditos orçamentários reservados para o atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. Veja-se, então, os valores utilizados e não utilizados da mencionada reserva:

Tabela 14 – Reserva de Contingência entre 2002 e 2010
Valores correntes utilizados e não utilizados

| (em R\$) | | | | | |
|----------|-------------------|------------------|--------|--------------------|--------|
| Ano | Dotação Inicial | Vlr. Utilizado | % | Vlr. Não utilizado | % |
| 2002 | 6.892.926.878,00 | 2.337.922.193,00 | 33,92% | 4.555.004.685,00 | 66,08% |
| 2003 | 20.521.772.590,00 | 6.784.564.205,00 | 33,06% | 13.737.208.385,00 | 66,94% |
| 2004 | 21.959.723.212,00 | 1.551.976.141,00 | 7,07% | 20.407.747.071,00 | 92,93% |
| 2005 | 21.618.689.006,00 | 2.790.546.311,00 | 12,91% | 18.828.142.695,00 | 87,09% |
| 2006 | 22.846.521.604,00 | 4.783.700.118,00 | 20,94% | 18.062.821.486,00 | 79,06% |
| 2007 | 25.708.552.836,00 | 2.396.018.080,00 | 9,32% | 23.312.534.756,00 | 90,68% |
| 2008 | 23.532.518.752,00 | 1.874.410.561,00 | 7,97% | 21.658.108.191,00 | 92,03% |
| 2009 | 25.929.080.802,00 | 5.467.923.710,00 | 21,09% | 20.461.157.092,00 | 78,91% |
| 2010 | 21.184.044.618,00 | 7.596.459.265,00 | 35,86% | 13.587.585.353,00 | 64,14% |

Fonte: Sistema SIGA Brasil. Elaboração: o autor.

⁵⁹ Em valores atualizados, os créditos extraordinários no período de 2002 a 2010 foram superiores aos investimentos em montante equivalente a R\$ 52,7 bilhões.

⁶⁰ Destaca-se que no grupo investimentos há despesas que foram autorizadas por créditos extraordinários. Assim sendo, se forem excluídos os valores liquidados do grupo investimento, cujas autorizações de despesa se fizeram por meio de créditos extraordinários, as diferenças entre uma e outra categoria seriam ainda maiores, com diminuição do percentual do grupo investimentos. Ou seja, o percentual de investimentos em relação a despesa liquidada seria ainda menor, dando-se mais destaque aos créditos extraordinários.

⁶¹ Art. 91, do Decreto-lei nº 200/1967.

Ora, a reserva de contingência é opção prevista na própria LOA para atender a passivos contingentes imprevistos, situação similar a que ocorre em relação ao crédito extraordinário.⁶² Contudo, enquanto há o uso indiscriminado de medidas provisórias para a edição deste, ao mesmo tempo verifica-se elevada subutilização daquela.

Muito mais grave, na maioria dos anos pesquisados, observa-se que somente aquilo que não foi utilizado da reserva de contingência, seria mais do que suficiente para cobrir todos os créditos extraordinários criados, conforme se percebe na tabela seguinte.

Tabela 15 – Valores não utilizados da reserva de contingência entre 2002 e 2010 e diferença que seria necessária para criação de CE

| (em R\$) | | | |
|----------|--|--|-------------------------|
| Ano | Créditos Extraordinários Valores originários ⁽¹⁾ | Reserva de Contingência Valores não utilizados ⁽¹⁾ | Diferença necessária |
| 2002 | 28.191.155.420,00 | 4.555.004.685,00 | 23.636.150.735,00 |
| 2003 | 2.609.128.000,00 | 13.737.208.385,00 | - |
| 2004 | 8.118.218.039,00 | 20.407.747.071,00 | - |
| 2005 | 11.745.973.413,00 | 18.828.142.695,00 | - |
| 2006 | 22.299.230.188,00 | 18.062.821.486,00 | 4.236.408.702,00 |
| 2007 | 49.382.060.338,00 | 23.312.534.756,00 | 26.069.525.582,00 |
| 2008 | 17.899.259.887,00 | 21.658.108.191,00 | - |
| 2009 | 8.191.859.853,00 | 20.461.157.092,00 | - |
| 2010 | 13.216.830.814,00 | 13.587.585.353,00 | - |

Fonte: Sistema SIGA Brasil. Elaboração: o autor.

(1) Valores correntes.

Ou seja, em seis dos nove exercícios pesquisados, o que sobrou da reserva de contingência seria suficiente para cobrir todos os créditos extraordinários. E, mesmo nos anos em que essa cobertura plena não seria possível (2002, 2006 e 2007), é de se observar que, ainda assim, parte considerável das despesas realizadas por meio dos créditos extraordinários poderia ter sido suportada à custa da reserva de contingência.

Acresce-se a isso que, relativamente aos anos de 2002 e 2007, quando as diferenças foram mais discrepantes, foi nestes exercícios fiscais que se criaram créditos extraordinários atípicos e com valores acentuadamente elevados, destinados à concessão de crédito para o BNDES, ao pagamento da dívida pública mobiliária federal interna e à estruturação do

⁶² A diferença é que para os créditos extraordinários a CR/1988 fala em fatos imprevistos. Para Machado Jr. (2008, p. 111), a “expressão fatos imprevistos admite o erro de previsão, ao passo que fatos imprevistos são aquelas que estão acima ou além da capacidade humana de prevê-los”. Nessas circunstâncias, os fatos imprevistos, em regra, estarão contidos nos fatos imprevistos, apesar da recíproca não ser verdadeira.

FUNDEB (despesas que, conforme se verá mais adiante, em hipótese alguma podem se enquadrar na qualidade de imprevisíveis e similares aos casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública).

Em termos exatos, no ano de 2002, apenas dois créditos extraordinários liberaram mais de R\$ 17 bilhões para o pagamento da dívida pública mobiliária federal interna e um terceiro liberou outros exatos R\$ 7 bilhões para concessão de crédito ao BNDES, totalizando mais de R\$ 24 bilhões naquele exercício fiscal. Portanto, mesmo para o exercício de 2002, se fossem excluídos estes créditos extraordinários, nitidamente inoportunos, a reserva de contingência seria suficiente para cobrir todos os demais.

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, em 2007, apenas um crédito extraordinário foi responsável pela liberação de R\$ 14 bilhões para o FUNDEB, enquanto outro liberou mais R\$ 5,2 bilhões para concessão de crédito à CEF, totalizando quase R\$ 20 bilhões. De forma que, se desconsiderados esses valores, a diferença necessária se reduziria drasticamente, de R\$ 26 bilhões para pouco mais de R\$ 6,0 bilhões.

Com isso, se quer demonstrar que a própria reserva de contingência existente desde 2002, já seria suficiente para cobrir, praticamente, todos os valores das despesas realizadas por meio dos créditos extraordinários e, nas exceções em que isso não fosse possível, ainda assim a parte faltante corresponderia a uma parcela bem menor (cerca R\$ 4,0 bilhões em 2006 e R\$ 6,0 bilhões em 2007).

Destarte, todos os dados até aqui aportados – os quais avaliaram a quantidade de MP's editadas para a criação de créditos extraordinários, bem como os seus respectivos valores, confrontando-os com o montante das despesas executadas, dos investimentos e, também, da reserva de contingência – buscaram demonstrar a falta de razoabilidade e proporcionalidade dos créditos extraordinários criados entre 2002 e 2010.

Ocorre que a observação qualitativa dos créditos extraordinários subsume-se em outro importante ponto de análise, que, igualmente, deixa claro a existência de desvios na utilização do instrumento, motivo pelo qual se passa a analisar tais créditos, levando-se em conta, basicamente, a classificação funcional programática da Portaria SEPLAN nº 04/1974.⁶³

⁶³ Classificação Funcional Programática é o agrupamento das ações do governo em grandes áreas de sua atuação, para fins de planejamento, programação e orçamentação. Compreende as funções, representando o maior nível de agregação das ações do governo, desdobrando-se em *programas*, pelos quais se estabelecem produtos finais, que concorrem à solução dos problemas da sociedade. Podem desdobrar-se em *subprogramas* quando necessário para maior especificação dos produtos finais. Programas e/ou subprogramas desdobram-se em *projetos* e *atividades*, que possibilitam alcançar seus produtos e objetivos. *Subprodutos* e *subatividades* constituem-se no

Inicialmente, o conjunto de dados analisado, composto por todos os 2.137 (dois mil, cento e trinta e sete) créditos extraordinários editados entre 2002 e 2010, foi dividido em sete grupos de funções, alinhados nas seguintes categorias 1 a 7:

- 1) EDUCAÇÃO – exclusivamente CE’s da função 12 (educação), de forma que, nesse caso, a categoria alinhada coincidiu com a função das despesas.
- 2) TRANSPORTES – todos os CE’s da função 26 (transportes) e, também, CE’s da função 15 (urbanismo) vinculados às ações de transportes de passageiros (metrô, trens e ônibus urbanos);
- 3) SAÚDE – exclusivamente CE’s da função 10 (saúde), de forma que, neste caso, a categoria alinhada coincidiu com a função das despesas;
- 4) DEFESA E FORÇAS ARMADAS – CE’s da função 05 (defesa nacional), excluídos os aqueles destinados a aviação civil e para a “Missão Antártida” (os quais foram incluídos na categoria “Outras Funções”);
- 5) PREVIDÊNCIA – todos os CE’s da função 09 (previdência social), mais quatro CE’s da função 28 que foram destinados, exclusivamente, ao pagamento de condenações judiciais de natureza previdenciária;
- 6) SEGURANÇA, MEIO AMBIENTE e DEFESA CIVIL – CE’s das funções 6 (segurança pública), 18 (gestão ambiental) e 20 (agricultura), destinados ao Ministério da Integração Nacional, para ações nas áreas de segurança, defesa civil, meio ambiente e desastres naturais, bem como obras da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) e do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS).⁶⁴
- 7) URBANISMO, HABITAÇÃO E SANEAMENTO – CE’s das funções 15 (urbanismo), 16 (habitação) e 17 (saneamento).

Todavia, com o intuito de evitar discrepâncias ou inconsistências graves nas distribuições de dados – haja vista a existência de alguns créditos extraordinários editados isoladamente, com características bem específicas e valores acentuadamente elevados –,

menor nível de desagregação da ação do governo, com destinação de recursos na Lei Orçamentária. O código da classificação funcional-programática compõe-se de 13 (treze) ou 17 (dezesete) algarismos destinados à identificar a função, programa, subprograma, projetos e atividades, subprodutos e subatividades.

⁶⁴ Foi excluído 01 (um) CE da função 18, incluído na categoria “Participação da União em empresas estatais”.

foi preciso acrescentar mais cinco categorias de funções (8 a 12), cujas peculiaridades encontram-se descritas nos itens seguintes.

8) CONCESSÃO DE CRÉDITOS AO BNDES/CEF – um CE da função 25 e mais dois CE's da função 28 foram destinados, exclusivamente, para a concessão de créditos ao BNDES e à CEF. Considerando que apenas esses três CE's correspondem, sozinhos, a mais de 15% de todos os valores editados entre 2002 e 2010, foi criada essa categoria específica.

9) PAGAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA INTERNA – três CE's da função 28 foram direcionados para pagamento da dívida pública mobiliária interna. A exemplo do ocorreu na concessão de créditos ao BNDES e à CEF, esta categoria foi listada porque esses três CE's responderam por mais de 10% de todos os valores criados entre 2002 a 2010.

10) FUNDEB – essa categoria é composta por um único CE da função 28, editado para estruturação do Fundeb, que representa o maior CE já editado e responde, sozinho, por cerca de 9% de todos os valores criados entre 2002 e 2010. Mais do que isso, é superior a maior parte de todas as demais categorias listadas.

11) COMPENSAÇÃO AOS ESTADOS EXPORTADORES (ICMS) – essa categoria é composta por CE's da função 28 destinados, exclusivamente, à compensação financeiras dos estados exportadores, pela redução do ICMS.

12) PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO EM EMPRESAS ESTATAIS – CE's das funções 4, 5, 18, 24, 25, 26 e 28, voltados, exclusivamente, para aumento de participações societárias da União. Esclarece-se, desde já, que há inúmeros CE's dessa natureza pulverizados em várias funções, mas que, somados, correspondem ao total destinado, por exemplos, para as categorias “Educação” e “Defesa e forças armadas”.

Feitos esses esclarecimentos sobre a forma de classificação e alinhamento adotada para o conjunto de dados obtido, passa-se a demonstrar, na tabela seguinte, como foram distribuídos os créditos extraordinários entre 2002 e 2010, dividindo-os entre as 12 (doze) categorias pré-ordenadas acima, mais a décima terceira categoria, denominada “OUTRAS FUNÇÕES” (destinada àquelas dotações não incluídas nas demais). Senão veja-se, essa importante tabela:

Tabela 16 – Valor total dos CE's editados entre 2002 e 2010, atualizado monetariamente e divididos por categorias compostas por grupos de função

| (em R\$) | | |
|--|----------------------|---------|
| Categorias compostas por grupos de função | Valor ⁽¹⁾ | % |
| 1) Educação | 7.181.352.587,59 | 3,59% |
| 2) Transportes (rodoviário, ferroviário, fluvial e portos) | 19.009.884.776,05 | 9,49% |
| 3) Saúde | 13.225.680.197,46 | 6,60% |
| 4) Defesa e forças armadas | 5.032.132.043,46 | 2,51% |
| 5) Previdência | 1.565.148.947,39 | 5,78% |
| 6) Segurança, meio ambiente e defesa civil | 13.175.178.238,38 | 6,58% |
| 7) Urbanismo, habitação e saneamento | 5.400.489.051,57 | 2,70% |
| 8) Concessão de créditos ao BNDES e à CEF | 30.865.500.000,00 | 15,42% |
| 9) Pagamento da dívida pública mobiliária interna | 26.775.324.183,30 | 13,37% |
| 10) FUNDEB | 16.474.090.979,97 | 8,23% |
| 11) Compensação aos estados exportadores (ICMS) | 11.775.189.100,00 | 5,88% |
| 12 Participação da União em empresas estatais | 6.325.258.966,67 | 3,16% |
| 13) Outras funções | 33.420.766.468,28 | 16,69% |
| | 200.225.995.540,11 | 100,00% |

Fonte: Sistema SIGA Brasil. Elaboração: o autor.

(1) Valores corrigidos pelo IPCA de Dez/2010.

Aqui, lembra-se que a urgência e imprevisibilidade exigidas pela CR/1988 devem ter como motivo situações extremamente difíceis de antever, prevenir ou conjeturar. E, ao mesmo tempo, devem se relacionar com circunstâncias bastante graves, similares às hipóteses de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Assim, parece óbvio que, pelo menos, as categorias 8 a 12 da tabela anterior, que foram destacadas das demais por consignarem, individualmente, dotações peculiares e valores bem acentuados, não se enquadram nas exigidas circunstâncias graves e imprevisíveis.

Ora, em que medida a concessão de créditos a bancos públicos ou o aumento da participação da União em empresas estatais poderiam ser equiparadas a circunstâncias extremamente graves e imprevisíveis? Na verdade não são.⁶⁵ É muito importante observar que as ações retro mencionadas dizem respeito à essência do planejamento, estruturação das

⁶⁵ Talvez a concessão de créditos ao BNDES e a CEF pudessem até se relacionar com eventos urgentes e imprevisíveis, como, por exemplo, no caso de uma grave crise econômica de proporções globais. Contudo, nos anos de criação desses créditos em 2002, 2007 e 2008, não houve evento econômico dessa natureza. Diga-se, inclusive, que se tais créditos tivessem sido criados em 2009, talvez os mesmos pudessem ser justificados com base na crise deflagrada pelo *subprime* norte-americano. Mas não é esse o caso.

contas públicas e intervenção do Estado na atividade econômica, motivo, pelo qual, não representam questões imprevisíveis, especialmente se se considerar que, como dito alhures, fato imprevisível não se confunde com fato imprevisto, decorrente de erro ou falta de planejamento.⁶⁶

Da mesma forma, o pagamento da dívida pública, a compensação tributária de estados-membros e a estruturação do FUNDEB, apesar de serem ações notoriamente importantes e salutares, não podem, pelo menos *a priori*, serem enquadradas nas hipóteses constitucionais para criação de créditos extraordinários.

O pagamento da dívida pública é realizado, sistematicamente, ano a ano. Portanto, se trata de despesa previsível, qualificada pela sua condição de ordinária. Em outras palavras, é fato ordinariamente previsível.

Já a compensação tributária destinada a alguns estados-membros, decorreu, principalmente, de modificações ocorridas na legislação do ICMS relacionadas com a LC nº 87/1996, a LC nº 115/2002 e o art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), acrescido pela EC nº 42/2003. Com efeito, tais créditos extraordinários tiveram como motivos precedentes a edição de duas leis complementares, cuja aprovação exige quorum qualificado e, ainda, de emenda constitucional, cuja votação é realizada em dois turnos, de forma isolada nas duas casas do Congresso Nacional. Nessas circunstâncias, se em 2002 e 2003 tais matérias foram exaustivamente discutidas, votadas e aprovadas, não é razoável aceitar que em 2004, 2005 e 2007 as mesmas pudessem ser tidas como urgentes e imprevisíveis.

O mesmo raciocínio se aplica ao crédito extraordinário aberto para o FUNDEB em 2007, uma vez que esse fundo foi objeto de emenda constitucional exaustivamente discutida, votada e aprovada em 2006 (EC nº 53/2006).

Consequentemente, se forem considerados apenas os créditos destinados às cinco categorias retro mencionadas (categorias 8 a 12), que são evidentemente previsíveis e cuja urgência não é suficiente para afastar a discussão legislativa prévia, somente eles já somariam o montante de R\$ 92.215.363.229,94. Vale dizer, é forçoso concluir que apenas uma análise rasa e rápida, com identificação das situações mais óbvias, já seria suficiente para demonstrar que, ao menos, 46% do valor total de todos os créditos abertos desde 2002, estariam em total

⁶⁶ Para Machado Jr. (2008, p. 111), a “expressão fatos imprevistos admite o erro de previsão, ao passo que fatos imprevisíveis são aqueles que estão acima ou além da capacidade humana de prevê-los”.

descompasso com os permissivos constitucionais e legais aplicáveis para utilização do instrumento, comprovando que, do ponto de vista qualitativo, parte expressiva dos valores dos créditos extraordinários criados pela União foi editada de maneira indiscriminada.

Ainda em relação a qualidade dos créditos extraordinários, a função transportes é outro ponto crítico. Nesta, o desvio de finalidade é tão absurdo, que nos anos de 2005 a 2007 chegaram a ser criadas dezenas de dotações extraordinárias com a seguinte descrição formal: “conservação preventiva e rotineira de rodovias”.⁶⁷ À vista da própria denominação dada a esses créditos, fica evidentemente desnecessário qualquer comentário ou discussão sobre a pretensa urgência e imprevisibilidade das respectivas despesas. De mais a mais, a construção, manutenção e conservação de rodovias são despesas, em regra, ordinárias, uma vez que dizem respeito a ações de infra-estrutura.⁶⁸

Com efeito, após analisar integralmente o conjunto de dados obtido, verificou-se que apenas para a construção, conservação, manutenção, adequação e restauração de trechos rodoviários, foram editados créditos extraordinários no valor total de R\$ 9.667.714.582,08,⁶⁹ sendo que esse montante, somado aos R\$ 92,2 bilhões citados acima, representa mais de 50% do valor de todos os créditos extraordinários criados desde 2002.

O mais interessante é que não se precisaria provar que a União utilizou a maior parte dos valores dos créditos extraordinários de forma contrária à lei e à CR/1988 para, somente então, concluir que o instrumento vem sendo utilizado pelo Governo Federal de forma indiscriminada. A toda evidência, esse é um bom parâmetro, mas não o único.

Outro critério simples, é demonstrar que o Presidente da República lançou mão dessa espécie de créditos adicionais em diversos exercícios fiscais, para uma mesma ação, ou seja, bastaria identificar a criação recorrente e reiterada de créditos orçamentários para um mesmo tipo de despesa, que isso já seria suficiente para caracterizar o uso indiscriminado do procedimento, sob o ponto de vista qualitativo.

⁶⁷ Entre 2002 e 2010 foram criados 61 (sessenta e um) créditos extraordinários com essa denominação formal, totalizando R\$ 817 milhões (cita-se, v.g., a Medida Provisória nº 364/2007, convertida na Lei Federal nº 11.503/2007).

⁶⁸ O caráter ordinário dessas despesas fica especialmente claro nos casos de manutenção e conservação de rodovias, pois tais ações visam evitar a ocorrência de um problema futuro, ainda que grave ou até mesmo calamitoso. Acerca disso, Machado Jr. (2008, p. 111) explica que o dispositivo constitucional que autoriza a edição de créditos extraordinários, ao falar em “para atender a” – e “não destinado a” –, procurou deixar em evidência que as dotações extraordinárias só podem se vincular a fato já ocorrido e imprevisível, e não a fato que ainda vai ocorrer e que é perfeitamente previsível.

⁶⁹ Nesse montante está incluído os créditos extraordinários criados em decorrência da transferência parcial de domínio da malha rodoviária federal para os estados e o Distrito Federal, autorizada pela MP nº 82/2002, cujos valores somam a quantia de R\$ 2.815.394.426,00.

Por isso, vejam-se alguns exemplos de situações recorrentes, em que foram editados créditos extraordinários para ações idênticas, denotando sistemática utilização desconforme do instrumento:

- De 2002 até 2008 foram editados inúmeros CE's para as ações "manutenção e recuperação de trechos rodoviários" (classificação funcional 26.782.0220, 26.782.0224 e 26.782.1456).
- Em 2005, 2006 e 2007 foram editados CE's para a ação "representação judicial e extrajudicial da União" (classificação funcional 03.092.0580).
- Em 2004, 2005, 2006 e 2007 foram editados CE's para a ação "sistemas informatizados da secretaria da receita federal" (classificação funcional 04.126.0770).
- Em 2004, 2005, 2006 e 2007 foram editados CE's para a ação "Sistema Integrado de Comércio Exterior SISCOMEX" (classificação funcional 04.126.0770).
- Em 2004, 2006 e 2007 foram editados CE's para a ação "Sistema Integrado de Administração Financeira SIAFI" (classificação funcional 04.126.0773).
- Em 2004, 2006 e 2007 foram editados CE's para a ação "sistema informatizado da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional" (classificação funcional 04.126.0775).
- Em 2006, 2007 e 2008 foram editados CE's para a ação "construção e implantação do Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada CEITEC" (classificação funcional 19.571.0461).
- Em 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008 foram editados CE's para a ação "erradicação da febre aftosa" (classificação funcional 20.604.0359).
- Em 2006, 2007, 2008 e 2009 foram editados CE's para a ação "apoio a projetos de infra-estrutura turística" (classificação funcional 23.695.1166).
- Em 2006, 2007 e 2008 foram editados CE's para a ação "funcionamento das unidades descentralizadas da Previdência Social" (classificação funcional 09.271.0083 e também 09.271.0085).
- Em 2007, 2008, 2009 e 2010 foram editados CE's para a ação "construção de terminal fluvial" (classificação funcional 26.784.0236 e 26.784.1456).

Poderia ser listada outra dezena de casos, porém, é suficiente afirmar que a utilização reiterada de créditos extraordinários, para fazer frente a ações de mesma natureza, por anos a fio, demonstra, a um só tempo, que a programação orçamentária nessas áreas é falha e que as despesas, em verdade, eram ou se tornaram ordinárias. A programação é falha, porque a

recorrente qualificação extraordinária de despesas da mesma natureza, durante seguidos anos, demonstra a falta de atenção e cuidado com a previsibilidade dos gastos, ou seja, demonstra que tais ações deixaram de ser imprevisíveis para se tornarem meramente previstas. Ao mesmo tempo, a recorrência com que tais despesas são realizadas sob a alcunha de extraordinárias, desprestigia esse suposto caráter de extraordinariedade e faz pressupor que as mesmas sempre foram ou, ao menos, se tornaram ordinárias. Nessas circunstâncias, é possível afirmar que o Governo Federal tem utilizado o instrumento de maneira inoportuna, desconforme, indiscriminada.

Passa-se, agora, a outro critério de análise, relacionado com a distribuição do número de créditos extraordinários abertos para cada uma das categorias descritas na tabela 16, levando-se em conta, ao mesmo tempo, características quantitativa e qualitativa. Essa informação é relevante, pois indica em quais áreas a abertura de crédito extraordinário se tornou corriqueira. Porquanto, veja-se, na tabela seguinte, a distribuição quantitativa dos créditos extraordinários criados entre 2002 a 2010:

Tabela 17 – Quantidade dos créditos extraordinários editados entre 2002 e 2010, divididos por categorias compostas por grupos de função

| Categorias compostas por grupos de função | Quantidade | Média Anual | Taxa |
|--|------------|-------------|---------|
| 1) Educação | 80 | 8,89 | 3,74% |
| 2) Transportes (rodoviário, ferroviário, fluvial e portos) | 726 | 80,67 | 33,97% |
| 3) Saúde | 277 | 30,78 | 12,96% |
| 4) Defesa e forças armadas | 96 | 10,67 | 4,49% |
| 5) Previdência | 41 | 4,56 | 1,92% |
| 6) Segurança, meio ambiente e defesa civil | 173 | 19,22 | 8,10% |
| 7) Urbanismo, habitação e saneamento | 130 | 14,44 | 6,08% |
| 8) Concessão de créditos ao BNDES e à CEF | 3 | 0,33 | 0,14% |
| 9) Pagamento da dívida pública mobiliária interna | 3 | 0,33 | 0,14% |
| 10) FUNDEB | 1 | 0,11 | 0,05% |
| 11) Compensação aos estados exportadores (ICMS) | 6 | 0,67 | 0,28% |
| 12) Participação da União em empresas estatais | 98 | 10,89 | 4,59% |
| 13) Outras funções | 503 | 55,89 | 23,54% |
| | 2.137 | 237,44 | 100,00% |

Fonte: Sistema SIGA Brasil. Elaboração: o autor.

Na tabela 17 destaca-se, outra vez, a categoria “transportes”, haja vista que a mesma recebeu 33,97% do número de créditos extraordinários abertos, no valor total de R\$

15.777.326.270,00. Foram 726 créditos no período de 2002 a 2010,⁷⁰ correspondendo a uma média anual de 80,67 e mensal de 6,72. Outra categoria que teve média alta foi a da saúde: 277 créditos no período, com média anual de 30,78 e mensal de 2,56.

Analisando o problema sob outro prisma, ainda é possível verificar quais as áreas com maior concentração tanto em relação aos valores criados, quanto em relação à quantidade de dotações. E tal observação aponta mais uma vez para as áreas de transporte e saúde.

Isto é, tanto a quantidade de créditos destinados para cada categoria, cuja distribuição foi realizada na tabela 17, quanto as respectivas expressões monetárias descritas na tabela 16, podem servir de parâmetro para identificar quais áreas apresenta maiores problemas, bem como para demonstrar que o Poder Executivo tem utilizado créditos extraordinários para cobrir despesas ordinárias. Por oportuno, a tabela e gráfico seguintes fazem essa análise comparativa, entre valor e quantidade dos créditos extraordinários:

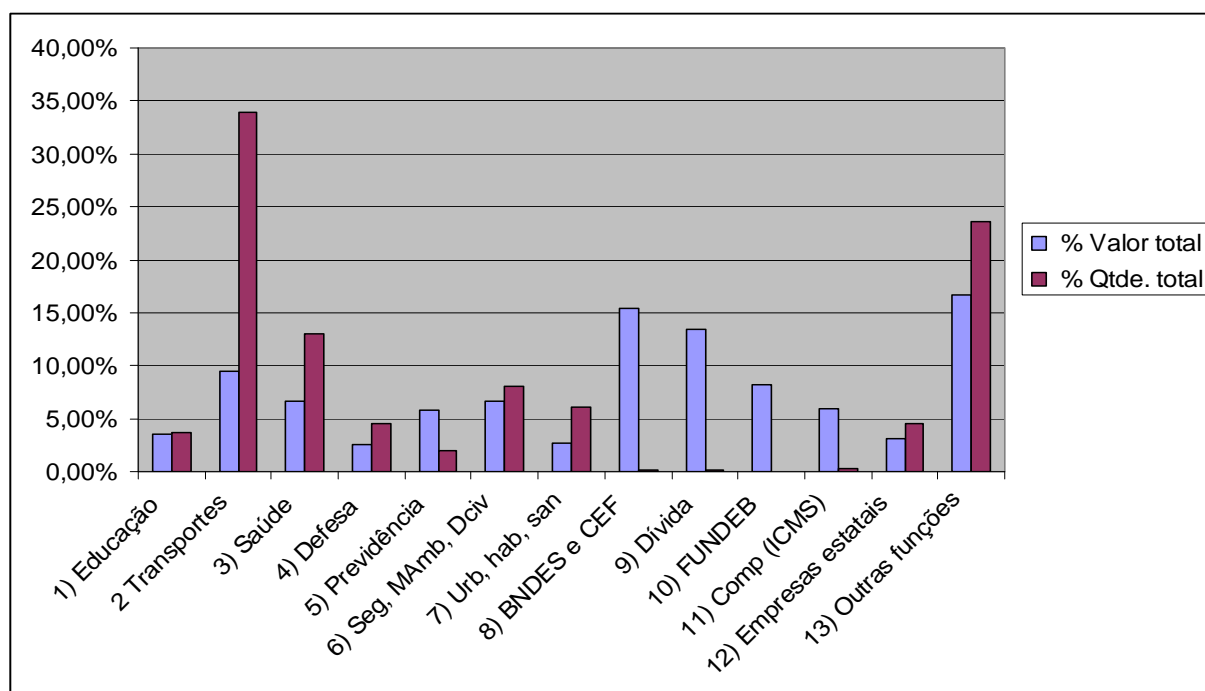
Tabela 18 – Relação percentual entre o valor total e quantidade total dos créditos extraordinários editados entre 2002 e 2010

| Categorias compostas por grupos de função | % Valor total | % Qtde. total |
|--|---------------|---------------|
| 1) Educação | 3,59% | 3,74% |
| 2) Transportes (rodoviário, ferroviário, fluvial e portos) | 9,49% | 33,97% |
| 3) Saúde | 6,60% | 12,96% |
| 4) Defesa e forças armadas | 2,51% | 4,49% |
| 5) Previdência | 5,78% | 1,92% |
| 6) Segurança, meio ambiente e defesa civil | 6,58% | 8,10% |
| 7) Urbanismo, habitação e saneamento | 2,70% | 6,08% |
| 8) Concessão de créditos ao BNDES e à CEF | 15,42% | 0,14% |
| 9) Pagamento da dívida pública mobiliária interna | 13,37% | 0,14% |
| 10) FUNDEB | 8,23% | 0,05% |
| 11) Compensação aos estados exportadores (ICMS) | 5,88% | 0,28% |
| 12) Participação da União em empresas estatais | 3,16% | 4,59% |
| 13) Outras funções | 16,69% | 23,54% |
| | 100,00% | 100,00% |

Fonte: Sistema SIGA Brasil. Elaboração: o autor.

⁷⁰ Não custa anotar que dos 726 créditos extraordinários abertos para a categoria transportes, 640 (no valor de R\$ 11.408.393.948,00) foram destinados ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT. Assim, se a área de transporte é a que revela maior problema de programação quando se leva em conta o critério quantitativo, também é verdade que o DNIT tem a maior parcela dessa responsabilidade.

Gráfico 7 – Comparação percentual de CE's entre 2002 e 2010
Valor total X Quantidade total



Fonte: Sistema SIGA Brasil. Elaboração: o autor.

A tabela 18 e respectivo gráfico 7 tentam indicar as categorias mais críticas em relação às quantidades e aos valores dos créditos extraordinários. Particularizando, do ponto de vista quantitativo, as categorias “transporte” e “saúde”, foram as que mais receberam créditos extraordinários. Quanto aos valores, caso sejam excluídos os créditos extraordinários destinados ao BNDES e à CEF, ao pagamento da dívida pública e à estruturação do FUNDEB (editados com características bem específicas e valores acentuadamente elevados), constata-se terem sido essas mesmas categorias as que receberam mais recursos. Conseqüentemente, as áreas de “transporte” e “saúde” são as que devem receber maior atenção para se modificar o problema em tela.

Além disso, a média total apurada na tabela 17 sugere uma espécie de atestado, de confissão passada pelo Governo Federal, de que, ano após ano, ocorreram, em média, mais de 237 fatos imprevisíveis e extremamente urgentes, como nos casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Ou seja, pelo menos em tese, todos os anos, os respectivos Presidentes da República teriam comparecido perante o Congresso Nacional e a sociedade, para dizerem e justificarem que o país se deparou com mais de duas centenas de situações extremamente

urgentes e altamente imprevisíveis, que estariam exigindo a edição de créditos extraordinários, reconhecendo o grave problema de programação orçamentária.⁷¹

Sabe-se que num país continental como o Brasil, marcado por profundas diferenças climáticas, sociais, culturais, econômica etc., há problemas de toda ordem, inclusive aqueles tidos como crônicos e, ao mesmo tempo, calamitosos. Porém, as respostas desses problemas devem partir de ações planejadas, calcadas em *diretrizes, objetivos e metas, planos e programas*. O que não se pode permitir, é que situações recorrentes e problemas crônicos do país, por mais calamitosos que sejam, passem a ser tratados de forma açodada e unilateral pelo Poder Executivo, mediante a edição de créditos extraordinários, uma vez que estes são destinados, exclusivamente, para circunstâncias extraordinárias, marcadas pelo predicativo da imprevisibilidade.

Por todo o exposto no presente capítulo, encontra-se delineado o regramento normativo dos créditos extraordinários, bem como caracterizada a situação fática dessa espécie de créditos adicionais.

De fato, a observação quantitativa e qualitativa realizada até aqui, deixa patente a existência de desvios na utilização do instrumento e demonstra a falta de razoabilidade, proporcionalidade e legitimidade de parcela considerável das dotações qualificadas como extraordinárias, sendo tais circunstâncias suficientes para caracterizar o uso indiscriminado do procedimento. Por conseguinte, passa-se ao terceiro capítulo, que cuida, exatamente, da análise crítica desse problema, calcada no princípio orçamentário da legalidade, no paradigma da programação e na natureza institucional do Orçamento Público.

⁷¹ Se essa média continuar subindo, em breve, praticamente todos os dias o Presidente teria que se preocupar em encontrar e formalizar uma justificativa, como se o Governo Federal tivesse que lidar, diariamente, com problemas similares aos casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Apenas para demonstrar a plausibilidade dessa hipótese, destaca-se o pico ocorrido no ano de 2008, quando foram abertos 801 (oitocentos e um) créditos extraordinários.

3 ANÁLISE CRÍTICA

3.1 Implicações face às considerações teóricas

Quanto mais um regime se afasta do ideal do Estado-de-Direito, tanto menos o Parlamento decide sobre o conteúdo do orçamento público, sobre a tributação e as despesas (BALEIRO, 1978 *apud* OLIVEIRA, 2009, p. 93).

A observação das tabelas e gráficos inseridos no capítulo anterior permite concluir que a edição de créditos extraordinários pelo Governo Federal tem sido realizada fora dos limites estabelecidos pela Carta Constitucional, revelando-se indiscriminada do ponto de vista qualitativo, além de causar inquietação e questionamentos por parte dos mais diversos atores sociais, haja vista seu aspecto quantitativo (seja em relação ao volume de medidas provisórias, seja em relação à quantidade e aos valores absolutos das respectivas dotações orçamentárias).

Com efeito, também aqui, volta-se a confirmar a hipótese de Marshall (2008), para quem o histórico de créditos orçamentários extraordinários, criados unilateralmente pelo Presidente da República por meio de medidas provisórias, representa a existência de um verdadeiro orçamento paralelo, editado à revelia do Poder Legislativo.⁷²

Doutro norte, *in casu*, não se pode perder de vista que é objeto desta dissertação analisar, criticamente, a literatura que circunda o tema, para fortalecer o argumento de que a edição indiscriminada de créditos extraordinários viola o princípio da separação de poderes e, principalmente, para demonstrar que essa prática ilegal encontra-se em descompasso com o princípio da legalidade e, com especial destaque, com o paradigma da programação (referencial axiológico, ontológico e deontológico do processo orçamentário), sendo imprescindível e urgente discutir-se o desenho institucional vigente, para impor limites ao uso do instrumento.

Nesse quadro, indaga-se: porque, exatamente, a criação indiscriminada de créditos extraordinários afeta o regime democrático, a instituição orçamentária e as políticas públicas?

⁷² Conforme observado alhures, para o referido autor, nos anos pesquisados de 2003 a 2007, se adotado como parâmetro o Grupo de Natureza da Despesa, “os créditos extraordinários realmente modificam a distribuição percentual das despesas autorizadas e o da execução financeira e, portanto, se constituem em um orçamento paralelo” (MARSHALL, 2008, p. 06).

Sempre que se discute o volume excessivo de medidas provisórias e de outros instrumentos normativos expedidos pelos presidentes desde 1988,⁷³ não há como deixar de ponderar a crescente apropriação institucional do poder de legislar por parte do Executivo Federal.⁷⁴ E, como visto, esse fato também tem se refletido no orçamento público, quando se está a observar a edição dos créditos extraordinários.

À vista dessa realidade, a análise crítica ora realizada começa revisitando discussão que envolve a usurpação de competência do Poder Legislativo perpetrada pelo Executivo, com o intuito específico de abordar algumas questões não tratadas nos estudos referenciados na revisão da literatura posta na introdução, em especial na monografia de Marshall (2008).

Referido autor baseou seu marco teórico, primordialmente, no tradicional princípio montesquiano da separação dos poderes, para, então, questionar o alijamento competencial imposto ao Poder Legislativo, nos casos de criação indevida de créditos extraordinários. Naquela monografia, tal princípio foi detalhadamente estudado, de forma que, para evitar mimetismos desnecessários, basta consultar a dita para se ver o quanto a criação indiscriminada de créditos extraordinários viola o sistema de freios e contrapesos. Todavia, dada a relevância desse debate e sua repercussão, aproveita-se a oportunidade para fortalecer mencionado argumento, acrescentando classificação acadêmica, acerca dos denominados “tipos orçamentários”, que, certamente, interessa ao tema em análise.

Há, na doutrina, critério classificatório que indica a existência de três diferentes tipos orçamentários – a saber, legislativo, executivo e misto –, que se relacionam diretamente com as espécies de sistemas de governo dos Estados modernos (presidencialismo, parlamentarismo e autoritarismo).

Segundo explica Oliveira (2009, p. 90):

É importante conhecer os tipos e a trajetória percorrida pelo orçamento desde a sua elaboração até a sua conclusão para se ter clareza sobre as etapas deste processo, sobre o seu significado e sobre os problemas que podem surgir na sua tramitação. De modo geral, os orçamentos podem ser elaborados de maneiras distintas, dependendo dos sistemas de governo dominantes no país. De acordo com Silva (2002), os orçamentos podem, de acordo com essa definição, ser de três tipos: i) *legislativo*, que é o tipo de orçamento utilizado em países de governo parlamentarista, cuja elaboração, votação e aprovação é de responsabilidade do Poder Legislativo, cabendo ao Poder Executivo sua execução; ii) *misto*, que é o

⁷³ Situação fática comprovada no capítulo anterior.

⁷⁴ “O excessivo número de medidas provisórias editadas acarreta, na prática, uma virtual paralisação das demais atividades legislativas na Casa onde estiver tramitando a medida provisória” (MARSHALL, 2008, p. 31). Essa situação é objeto, inclusive da PEC nº 511-A, de 2006, do Senado Federal, que tem como objetivo alterar o art. 62 da CR/1988.

tipo de orçamento utilizado como resultado da interação entre os Poderes Executivo e Legislativo na sua elaboração e definição, cabendo ao último sua execução e ao primeiro acompanhar e fiscalizar essa execução; iii) *executivo*, que é o tipo do orçamento praticado em países de regimes autoritários, cuja elaboração, aprovação, execução e controle cabem ao Poder Executivo, mesmo que se atribua ao Legislativo algum papel, que geralmente é decorativo, neste processo.

Para maior clareza, o quadro abaixo sintetiza bem essa tipologia orçamentária e destaca as características que mais importam à presente discussão.

Quadro 4 – Tipos Orçamentários

| Tipo | Características | Sistemas de governo |
|-------------|---|----------------------|
| Legislativo | Proposto e aprovado pelo Poder Legislativo. | Parlamentarista |
| Misto | Proposto pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo, com negociações entre ambos. | Presidencialista |
| Executivo | Proposto e aprovado pelo Poder Executivo. | Regimes autoritários |

Fonte: Oliveira (2009, p. 90). Elaboração: o autor.

Atualmente, o processo orçamentário brasileiro classifica-se como misto, que é próprio dos sistemas presidencialistas e marcado pela participação direta e ampla dos Poderes Executivo e Legislativo. Mas nem sempre foi assim.

O primeiro orçamento tecnicamente elaborado no país foi apresentado em 1830, na época do Brasil Imperial. De lá para cá, questões históricas, sociais e políticas provocaram profundas mudanças na estrutura e nos procedimentos orçamentários, até se chegar ao estágio atual, delineado pela CR/1988, pela Lei 4.320/1964 e pela LC nº 101/2000 (LRF). Ocorre que, para evitar extensa e detalhada explanação quanto às mudanças ocorridas nesse período de quase dois séculos, mostra-se suficiente resumir o respectivo processo evolutivo no quadro 5 da página seguinte.

A simples leitura desse quadro evidencia que o processo orçamentário nacional foi agraciado com ditosas modificações, as quais, paulatinamente e apesar de alguns períodos de retrocesso, o tornaram cada vez mais democrático, com a efetiva participação do povo, por si e por meio de seus representantes. Com efeito, tais conquistas – tão importantes para o controle do Estado e para a definição das políticas públicas – não podem ser desprivilegiadas ou manipuladas pelo Poder Executivo, a exemplo do que ocorre nos casos em que os créditos extraordinários são criados de forma indiscriminada.

Quadro 5 – Orçamentos Públicos no Brasil: tipos Executivo, Legislativo e Misto

| | |
|------------------------|---|
| 1830 – 1891 | Proposta orçamentária de 1830 para o exercício de 1831 (Brasil Império). Teoricamente era do tipo misto, mas considerando a existência de um quarto poder – o Poder Moderador – na prática apresentava preponderantes características do tipo executivo (autoritário). |
| 1891 – 1934 | Tipo legislativo, dominado por oligarquias regionais de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. |
| 1934 – 1937 | Era Vargas. Orçamento marcadamente do tipo misto. |
| 1937 – 1945 | Instituição do denominado Estado Novo, notadamente ditatorial e orçamento do tipo executivo. |
| 1946 – 1964 | De 1946 até o golpe militar de 1964, o orçamento voltou a ser do tipo misto, com participação do Poder Executivo e do Poder Legislativo. |
| 1964 – 1988 | Nesse período, apesar das importantes evoluções trazidas pela Lei Federal nº 4.320/1964, o orçamento era extremamente fragmentado e o Poder Legislativo tinha um papel de simples coadjuvante, quase figurante. Isto é, o Legislativo não opinava efetivamente e, muito menos, emendava ou alterava a proposta orçamentária, tendo “poder” apenas para aprová-la ou rejeitá-la em bloco. Assim, na prática, o orçamento era basicamente do Tipo Executivo. |
| Período Pós CR/1988 | Processo orçamentário do tipo misto, com efetiva participação do Legislativo e materializado em 03 (três) etapas: PPA, LDO e LOA. A <i>novel</i> legislação visa adequar o processo para, dentre outras finalidades: unificar o orçamento, resgatá-lo como instrumento de planejamento e possibilitar melhor controle das contas do Estado etc. Enfim, fortalece o orçamento como campo eficaz, eficiente e efetivo de escolhas públicas. |

Fonte: Oliveira (2009, p. 97-99). Elaboração: o autor.

É preciso considerar que o Poder Executivo, dentro de um tipo misto de elaboração do orçamento – onde a proposta fica a cargo deste, mas a respectiva aprovação se submete à apreciação do Poder Legislativo –, não pode impor unilateralmente suas preferências e objetivos, a não ser nas hipóteses excepcionais e extraordinárias previstas na Carta Constitucional (descritas de forma bem restritiva no art. 167, §3º, da CR/1988).

À vista de todo esse contexto, é imperioso denunciar que a criação de créditos extraordinários, dissociados das hipóteses constitucionalmente previstas, ao alijar a efetiva participação do povo e dos seus representantes legitimamente eleitos, produz nefasta e perigosa consequência, qual seja, sinaliza a materialização de um orçamento paralelo do Tipo Executivo, próprio de regimes autoritários.

Sobredita postura importa num infeliz retrocesso das instituições democráticas vigentes, que precisa ser urgentemente contingenciado. Oportunas são as críticas de Harada (2008 a), que em sucinto artigo citou diversas práticas anômalas do Poder Executivo – que o mesmo qualificou de “desvios orçamentários” –, em relação às quais se observa clara usurpação de competência atribuída constitucionalmente ao Poder Legislativo, dando azo a situações flagrantemente ilegais. Donde, de forma bem direta, incisiva e marcada por grande indignação, lançou os seguintes questionamentos:

[...] Não seria o caso de o Legislativo e o Executivo voltarem a atuar nos estritos termos de suas respectivas atribuições constitucionais, prestigiando e fortalecendo o princípio da independência e harmonia dos Poderes? Para quê manter essa relação promíscua, que só serve para fomentar a corrupção, desprestigiar as instituições e enriquecer empresários desonestos?

Nunca se deve esquecer que a desmoralização das instituições políticas é um terreno fértil para a implantação do Estado Policial. Estou convencido de que somente o exercício pleno da cidadania, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, terá o condão de influenciar governantes e legisladores no sentido de desenvolver a cultura do respeito à Constituição e das leis que eles próprios elaboram, bem como valorizar a seriedade, a disciplina, a honestidade e o trabalho e a sua eficiência (HARADA, 2008 a, p. 20).

Em regimes democráticos deve vigor, com predominância praticamente absoluta, o orçamento do tipo misto, caracterizado pelo profundo respeito que o executivo precisa ter em relação às competências do legislativo; e vice-versa. Em termos práticos, o resultado final do processo orçamentário deve ser fruto de ações legítimas, alianças e composições políticas entre governo, parlamento e setores da sociedade, especialmente quanto às questões mais polêmicas, *v.g.*, aquelas que tratam da distribuição do ônus tributário e das prioridades conferidas aos gastos públicos (OLIVEIRA, 2009, p. 91).

Conseqüentemente, a edição de créditos orçamentários fora das exatas circunstâncias previstas em lei, deixa de ser meio útil para a boa aplicação dos recursos públicos e passa a servir como instrumento de sustentação política de um Poder em detrimento dos demais, devendo esse desvio de finalidade ser adequadamente controlado, para que a execução dos gastos públicos cumpra o fim social a que se destina.⁷⁵

Feitas essas observações – as quais cotejaram o princípio da separação dos poderes numa outra perspectiva, com o fito de se registrar profunda preocupação com a possibilidade de revivescência de paradigmas orçamentários próprios do regime militar e outros períodos marcados pelo autoritarismo, a culminar em retrocesso das ditosas conquistas proporcionadas

⁷⁵ O controle dos atos tendentes a criar créditos extraordinários fora dos limites legais, será abordado de maneira mais ampla no quarto capítulo (seção 4.1)

pelo Estado Democrático de Direito –, retoma-se o marco teórico delineado, calcado nos princípios orçamentários, no paradigma da programação e na natureza institucional do Orçamento Público.

Veja-se que a literatura referenciada nas seções 2.2 e 2.3 buscou ser, justamente, ponto de partida para impugnar a práxis recorrente do Poder Executivo, que declina dos mais caros princípios orçamentários para dar azo à criação de créditos extraordinários dissociados dos limites impostos pela legislação constitucional e infraconstitucional.

Nessa linha, num primeiro momento, a discussão arvora-se na correlação entre os já estudados princípios da reserva legal e da legalidade, uma vez que, não obstante ser a criação de créditos extraordinários exceção válida do primeiro, fato é que tal expediente jamais pode fugir ao comando impositivo do segundo. Conforme outrora esclarecido, o princípio da legalidade orçamentária exige que a natureza e conteúdo dos dispositivos que veiculam as dotações do orçamento se atenham às condições e limites estabelecidos, prévia e abstratamente, pelo ordenamento jurídico.

Ocorre que, para o período pesquisado, verificou-se que os Presidentes das Repúblicas não observaram, com cuidado, a especial destinação dos créditos em tela, criando, invariavelmente, dotações extraordinárias que não se destinam a cobrir despesas imprevisíveis e urgentes, como nos casos de guerra, comoção ou calamidade pública. Com efeito, a postura adotada fere o princípio orçamentário da legalidade, justamente porque não observa os critérios materiais insculpidos no art. 40, III, da Lei Federal nº 4.320/1964 e no art. 167, §3º, da CR/1988.

É mister repisar que o orçamento necessita seguir seus preceitos basilares, entre os quais merece realce o caro princípio da legalidade, de forma a evitar que o mesmo não sirva de escudo para a consecução de interesses estranhos à sua formação.

Mais grave, ao mesmo tempo em que a edição inapropriada de créditos extraordinários viola o citado princípio da legalidade, não se pode perder de vista que a aprovação prévia e democrática do orçamento tem papel central no fortalecimento das instituições democráticas⁷⁶ e na boa execução do gasto do público, motivo pelo qual a peça aprovada pelo Poder Legislativo não merece ser desfigurada *a posteriori* por critérios unilaterais do Executivo.

⁷⁶ Conforme já anotado, o princípio da reserva legal é expressão da própria soberania popular, pois o seu conteúdo funda-se na idéia de que, na prática, ao cabo da aprovação da lei, as receitas e despesas são autorizadas pelo próprio povo, por meio de seus legítimos representantes eleitos (HARADA, 2008 b, p. 19).

Exatamente por isso, a evolução concatenada da parte teórica teve o cuidado de arremeter o debate à seara principiológica, para, ato contínuo, colocar em proeminência o postulado da legalidade (tratado acima) e, muito mais especialmente, o paradigma da programação, do qual se ocupam os parágrafos seguintes.

Segundo Nóbrega (2002, p. 35 *apud* OLIVEIRA, 2006, p. 133) o planejamento público não é matéria nova e “desde tempos imemoriais a ação estatal bem planejada foi componente fundamental para o atingimento de fins públicos em tempos de paz ou não”. Ao mesmo tempo, porém, esse autor acrescentou que é preciso retomar o viés programático com afinco, pois, “nos últimos anos, o planejamento público tem sido amesquinhado, confundido com mera burocratização de rotinas e se tornado estéril de consecução de interesses públicos”. Seguindo essa mesma linha de raciocínio, Romo (1980, p. 09 *apud* GIACOMONI, 2010, p. 165), há muito já chamou a atenção para o fato de que “a prática formal da técnica de orçamento por programas na América Latina, inadvertidamente e pouco a pouco, está perdendo seus propósitos fundamentais e, sob a aparente forma programática, persistem em muitos casos as mesmas rotinas do orçamento tradicional”.⁷⁷

De toda forma, pelo menos no plano do dever-ser, cabe notar que o próprio art. 2º, da Lei Federal nº 4.320/1964, há quase meio século, consignou que o orçamento público precisa “evidenciar” o *programa* de trabalho do Governo, ou seja, há muito se vê que a programação tem verdadeira força normativa e vinculante para as ações do setor público. Prova disso é que mais de 20 (vinte) anos depois, o mesmo ideal programático foi reproduzido, de maneira extremamente clara e pormenorizada, no art. 165 da CR/1988.⁷⁸

⁷⁷ Como advertido por Rezende (2010, p. 106), é importante distinguir o “orçamento-programa” como novo método de escolhas governamentais, do “orçamento sob a forma de programa”, que seria apenas e tão somente maneira de classificar e apresentar contabilmente as despesas no orçamento.

⁷⁸ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, 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.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

E, passadas outras duas décadas desde a inauguração da nova ordem constitucional, o arquétipo normativo pátrio continua dando exemplos e produzindo inúmeros instrumentos que fortalecem o indispensável viés programático do processo orçamentário. Cita-se, *v.g.*, os anexos da LC nº 101/2000 (denominados Anexo de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais), os cortes de contas feitos a partir dos relatórios RREO/RGF e o demonstrativo regionalizado de efeito das isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios, que, obrigatoriamente, deve acompanhar o projeto da LOA.

Ainda – e especialmente –, destaca-se a atual divisão constitucional do processo orçamentário (PPA, LDO e LOA), que visa sustentar a ação coordenada e planejada do Estado, por meio de *diretrizes, objetivos e metas*, traduzidas em *planos e programas* (vide §§ 1º e 4º, do art. 165, da CR/1988).

A nova moldura orçamentária legada pela Constituição de 1988 representou, de fato, uma grande contribuição para a construção de um Estado democrático. Recuperou formalmente as condições para o processo de planejamento, fortaleceu o poder do Legislativo na sua definição, integrou os níveis nacional, regional e setorial, preocupou-se com a questão relativa às desigualdades regionais de renda e transformou-se num instrumento potencial de controle da sociedade sobre o Estado (OLIVEIRA, 2009, p. 102).

Aliás, vários são os trechos deste trabalho aonde foi inserida a expressão “*diretrizes, objetivos e metas*, traduzidas em *planos e programas*”. A insistente utilização desses termos, em conjunto, não foi sem motivo. Cada um deles tem importante significado propedêutico. Portanto, abre-se parêntese para indicar os respectivos conceitos, formulados com apoio nos escólios de Camargo (2002, p. 257-259), Giacomoni (2010, p. 176-177) e Bastos (1997, p. 80-84):

- Diretrizes são os critérios e indicações gerais a serem observados pelo Estado na elaboração das políticas públicas e realização das despesas estatais (significam os “grandes nortes” a serem alcançados).

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá: 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; 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.

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

- Os objetivos explicitam, de forma individualizada, os resultados a que se propõem as diretrizes, particularizando a que, efetivamente, se propõe a atividade a ser desenvolvida pela Administração, na gestão dos recursos públicos.
- As metas definem-se como os objetivos quantificados no tempo e no espaço. Se os objetivos agregam informações qualitativas às diretrizes, as metas agregam detalhes quantitativos. Conforme consta no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), as metas são os produtos quantificados, a serem obtidos durante a execução do projeto, atividade, plano, programa ou subprograma.⁷⁹
- Planos são os apontamentos técnicos gerais e específicos, que orientaram a realização dos atos. São as escolhas eleitas, mas revelam-se, antes de tudo, num instrumento técnico, de caráter prospectivo e alicerçado em sólido diagnóstico da situação (os diagnósticos, por sua vez, são elaborados considerando as informações contidas nas diretrizes, objetivos e metas).
- Programa pode ser genericamente conceituado como o campo em que se desenvolvem planos homogêneos, que visam o mesmo fim. Conforme consta no sítio eletrônico da STN, por meio do programa se faz a ligação entre os planos de longo e médio prazo aos orçamentos plurianuais e anuais, representando os meios e instrumentos de ação, organicamente articulados para cumprimento das funções.⁸⁰

A importância desses conceitos alcança finalidade prática porque eles se somam aos dispositivos legais existentes e deixam ainda mais evidente a necessidade de se privilegiar o viés programático do orçamento. Além disso, essa tipologia de origem constitucional (art. 165 da CR/1988, §§ 1º e 4º), tangencia não apenas o campo técnico-legal, mas também o político-econômico: as diretrizes e os objetivos se identificam, predominantemente, com este; enquanto que as metas e planos com aquele; ao passo que os programas tocam fortemente ambos os campos. Assim sendo, encontra-se mais uma vez comprovada a importância político-econômica e técnica do foco programático do processo orçamentário. Vale reiterar as lições de Castro (1999, p. 253 *apud* OLIVEIRA, 2006, p. 133):

O orçamento moderno não mais retrata demonstrativo de autorizações legislativas, deixando de ser uma simples exposição contábil. Hoje, o orçamento associa-se à concepção de planejamento. É que pressupõe o orçamento, que tem como função

⁷⁹ Consultar: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_p.asp>. Acesso em: 20 mar 2011.

⁸⁰ *Idem* anterior.

principal de ser instrumento da Administração pública, vários controles, como o político (o que se gasta no executivo), o jurídico (se cumpre a lei pois o orçamento é a lei de meios), o contábil, o econômico, o financeiro e o administrativo (patrimonial, operacional). O planejamento, a programação dos consumos públicos e o desempenho de propósitos e objetivos, para os quais os créditos (no orçamento estimados, previstos) se revelam necessários ao funcionamento da máquina governamental e ao atendimento às necessidades da coletividade, representam um plexo de meios pelos quais os objetivos e recursos do Estado se materializam, se revelam exequíveis.

É, pois, no descortinar da legislação constitucional e infraconstitucional vigente, aclaradas pelas definições técnicas e conceitos acadêmicos pertinentes, que passou a existir, no âmbito orçamentário, um verdadeiro DEVER-PODER de programação.

Faz-se novo parêntese para esclarecer que, tendo em vista a dinâmica e complexidade da administração pública não há como negar que a alteração superveniente do orçamento é uma necessidade. E essa necessidade pode ocorrer até mesmo para casos em que o gasto público não seja realizado para cobrir despesas urgentes e imprevisíveis.

O orçamento é peça importante de controle e de planejamento, mas não consegue responder às demandas sociais de forma absolutamente vinculada à lei. A discricionariedade de que é dotada a execução orçamentária é instrumento de racionalidade administrativa, já que seria impossível antever normativamente todas as hipóteses de revisão do orçamento, como o são a anulação de rubricas, a suplementação de outras, a não realização de determinadas despesas e o contingenciamento de empenhos. Isso ocorre porque o orçamento é dinâmico (PINTO, 2006, p. 04).

O certo é que, se essa alteração superveniente do orçamento tiver como causa as circunstâncias urgentes e imprevisíveis exigidas no texto constitucional, de fato a opção não será outra, senão editar créditos extraordinários. Contudo, se ainda assim for necessária essa alteração *a posteriori*, mas caso não se trate de despesa para cobrir fatos imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, subversão interna ou calamidade pública, nos termos do art. 40, III, da Lei Federal nº 4.320/1964 e do art. 167, §3º, da CR/1988, as opções que sobejam são apenas duas: ou providencia-se a criação de crédito especial ou suplementar, previstos nos incisos I e II do mesmo art. 40, da Lei Federal nº 4.320/1964 (respeitado o art. 167, V, da CR/1988); ou deve-se realizar a transposição, remanejamento ou transferência de créditos orçamentários, previstos no art. 167, VI, da CR/1988.

Interessante anotar, inclusive, que essa última hipótese é pouco utilizada pelos gestores públicos e, as vezes, até esquecida por manuais de direito financeiro.

J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis (MACHADO JR., José Teixeira, REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 comentada. 30ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001, p. 109) ressaltam que há uma profunda diferença entre os créditos adicionais e as técnicas de transposição, remanejamento e transferência de

recursos orçamentários. No caso dos créditos adicionais, o fator determinante é a necessidade da existência de recursos; para as demais alterações, é a reprogramação por repriorização das ações o motivo que indicará como se materializarão. (...) A realidade é que, desde a edição do Código de Contabilidade Pública, em 8 de novembro de 1922, os créditos adicionais – suplementares, especiais e extraordinários – são tidos e havidos como as únicas formas de alteração do orçamento no decorrer do exercício financeiro, estando ainda em desuso as técnicas previstas no art. 167, VI, da Constituição Federal. A não efetividade dessa norma constitucional, e até mesmo o desconhecimento do seu significado, é impulsionada pela facilidade que se tem na abertura de crédito adicional suplementar, cuja autorização pode estar prevista na lei orçamentária, o que não ocorre com os procedimentos de estorno de verba, que devem sempre ser autorizados por leis específicas (FURTADO, 2005, p. 29-31).

Nesse mesmo sentido, Meirelles (1998, p. 226) pontifica que, havendo necessidade de repriorizações das ações governamentais, para a transposição de dotação, total ou parcial, será indispensável que, por lei especial, se anule a verba inútil ou a sua parte excedente, e se transfira o crédito resultante dessa anulação. A mesma exigência de criação de lei específica aplica-se ao caso dos créditos especiais e suplementares, não devendo ser utilizado o expediente oblíquo e transversal de se abrir créditos extraordinários.

Por certo, a criação de créditos extraordinários, como forma de readequar recursos subdimensionados, sobre dimensionados ou não previstos, só vem a reproduzir uma cultura de peças orçamentárias sensivelmente irreais e fictícias, cercadas de incertezas e inconsistências nas previsões de gastos e receitas.

Relativizando essa questão para aplicá-la ao caso sob exame, é crível defender a tese de que a edição indiscriminada de créditos extraordinários, tal como verificado nos quadros e tabelas do capítulo anterior, é fonte de produção e reprodução de mazelas para o princípio da programação. Sendo esse fato ainda mais grave, quando se lembra que a programação, além de princípio, tornou-se verdadeiro paradigma axiológico, ontológico e deontológico dos gastos públicos. Nos termos defendidos neste trabalho, já foi dito que o DEVER-PODER de programação, hoje está qualificado como:

- *princípio* vinculante das ações do Estado;
- *componente* cogente dos atos de controle dos gastos públicos;
- *elemento estrutural* do conceito de orçamento;
- *método* de elaboração do processo orçamentário (noção de orçamento-programa);
- *critério* de definição da natureza sócio-política do orçamento.

Ora, se a criação de créditos extraordinários, levada a efeito de maneira indiscriminada, como sói ocorrer no caso em estudo, vicia e compromete a boa programação dos gastos públicos (maculando os fins a que se propõe), então o Orçamento Público encontra-se em *xequê*. Utilizando a mesma lista destacada no parágrafo anterior, explica-se melhor essa última assertiva: o expediente utilizado para a criação de créditos extraordinários, destinados a cobrir despesas ordinárias, coloca em risco a eficiência, eficácia e efetividade das ações do Poder Público,⁸¹ bem como o controle dos gastos estatais e a própria afirmação do Orçamento Público como elemento indispensável para a estrutura dos Estados democráticos e republicanos, além de deturpar a existência deste como arena de discussão de grupos (mitiga a sua existência como instituição complexa e multifacetada, que expressa as limitações e molda as interações sócio-econômicas e políticas na arena orçamentária).

Como se não bastasse tudo isso, a situação irregular ora analisada importa em grave afronta ao método de elaboração do processo orçamentário, atualmente calcado na idéia de orçamento-programa.⁸²

A principal característica do orçamento-programa, que o distingue dos chamados métodos tradicionais, é a ênfase no objeto do gasto, em vez de simples preocupação com a categoria do dispêndio (REZENDE, 2010, p. 104). Há cuidadosa caracterização da classificação funcional-programática das dotações, cumulada com um sistema de acompanhamento e avaliação da execução dos programas orçamentários.

Anteriormente, na seção 2.3, explicou-se que, sob os auspícios desse método, as dotações orçamentárias são criadas levando-se em conta elementos essenciais mínimos (objetivos, programas, custos e medidas de desempenho), os quais, por sua vez, somente são alinhavados depois de cumpridas quatro etapas básicas (classificação, definição de metas, quantificação dos recursos, escolha entre alternativas e construção de indicadores de resultados). Essa cuidadosa organicidade, aliada a componentes pré-definidos bem articulados, possibilita, nas palavras de Giacomoni (2010, p. 165), “reais chances de implantação generalizada [do orçamento-programa] em substituição ao antigo e arraigado orçamento tradicional”.

⁸¹ Eficiência: alcançar que se façam bem as coisas que fazem (utilização ótima dos limitados recursos disponíveis, muitas vezes escassos). Eficácia: alcançar que se façam as coisas que realmente importa fazer (realizar bem as metas pré-estabelecidas). Efetividade: alcançar que as coisas feitas produzam, no ambiente, os impactos e alterações de fato almejadas.

⁸² “No Brasil, assim como nos demais países latino-americanos, a idealização do orçamento moderno está representada no chamado orçamento-programa, conjunto de conceitos e disposições técnicas sistematizados originalmente pela Organização das Nações Unidas - ONU” (GIACOMONI, 2010, p. 164).

Na prática, ainda que a passos módicos, o processo orçamentário tem tido alguns progressos em virtude desse método programático. Atualmente, antes da elaboração do projeto de lei da LOA, as unidades orçamentárias preparam suas propostas parciais com diagnósticos e prognósticos das demandas existentes. Além disso, nos últimos anos, a proposta orçamentária federal, encaminhada ao Congresso Nacional, tem agregado em cada projeto e atividade, ao menos uma pequena ementa do respectivo objetivo e a indicação da pretensa meta (GIACOMONI, 2010, p. 199-200). Outrossim, tanto a União quanto os estados-membros tem envidado esforços para implantação de sistemas de acompanhamento dos resultados da execução orçamentária.

Ocorre que, se os avanços nessa seara merecem aplausos, ao mesmo tempo é preciso observar com reservas outros expedientes que, eventualmente, estejam trilhando caminho inverso, tal como a edição de créditos extraordinários destinados a cobrir despesas ordinárias.

Os créditos extraordinários, dada a sua natureza urgente, por óbvio dificultam, enormemente, o atendimento aos elementos essenciais mínimos do método programático (discussão prévia de objetivos, programas, custos e medidas de desempenho) e a própria realização das etapas básicas a que se submete esse modelo (classificação, definição de metas, quantificação dos recursos, escolha entre alternativas e construção de indicadores de resultados).⁸³

Conseqüentemente, a prática de se criar créditos extraordinários para cobrir despesas ordinárias representa afronta a essa evolução metodológica. Além disso, conforme se verá no capítulo seguinte (seção 4.1), constitui desvio de finalidade, quiçá fraude passível de tipificação como crime de responsabilidade e *impeachment*, abrir crédito extraordinário para hipóteses que, na verdade, deveriam ser tratadas por créditos especiais ou suplementares, ou pela transposição, remanejamento e/ou transferência de dotações.

O interessante é que, apesar das ilegalidades existentes e da possibilidade de responsabilização, o Poder Executivo, invariavelmente, cria créditos supostamente extraordinários para cobrir despesas que, na verdade, deveriam ser objeto de remanejamento de verbas ou, ao menos, de créditos especial ou suplementar. Não bastassem os quadros, tabelas e gráficos insertos no capítulo anterior, os quais denotam a existência de créditos

⁸³ Não custa consignar que a criação de créditos extraordinários, na prática, também foge do crivo de excelência e especialidade das áreas temáticas existentes na CMO (Comissão Mista de Orçamento) do Congresso Nacional, que pode servir, inclusive, como eficiente meio de controle e fiscalização prévios. Oliveira (2009, p. 106) cita a existência de, ao menos, 10 (dez) áreas temáticas: Poderes do Estado e Representação; Justiça e Defesa; Agricultura e Desenvolvimento Agrário; Infra-estrutura; Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia, Esporte e Turismo; Saúde; Assistência e Previdência Social; Integração Nacional e Meio Ambiente; Planejamento e Desenvolvimento Urbano.

extraordinários para despesas de custeio, de investimento ou para viabilizar projetos de infraestrutura⁸⁴, ainda tem-se a pesquisa de Marshall (2008), que afirmou, categoricamente, *verbis*: “os créditos extraordinários são, via de regra, direcionados aos grupos Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras. Observa-se essa tendência tanto em relação aos orçamentos autorizados como na execução financeira” (MARSHALL, 2008, p. 56).

Ou seja, em diversas situações, apesar de, na forma, certos créditos se apresentarem como extraordinários, no conteúdo (materialmente considerados) os mesmos são especiais ou suplementares. Metaforicamente, tem-se créditos especiais ou suplementares "disfarçados" de extraordinários, configurando nítido desvio de finalidade.

Essa situação arbitrária, criada pelo Presidente da República, prejudica consideravelmente a boa previsibilidade, programação e execução das políticas públicas. Por isso, reflexamente, pode-se dizer que o problema em estudo dá causa ao fenômeno que Pinto (2006, p. 07) denominou de “frustração reiterada de agendas orçamentárias discutidas, aprovadas em lei, mas apenas minimamente executadas”, agravado por uma “emancipação orçamentária ilegítima do Poder Executivo”.⁸⁵ Mais ainda, amparando-se na avaliação histórica do orçamento, já realizada alhures, a partir das perspectivas e dimensões dadas ao mesmo pelas diversas escolas de pensamento econômico, paralelamente é possível dizer que a ilegalidade em tela:

- destoa dos princípios da reserva legal e do dever-poder de controle defendidos pelas escolas clássicas e neoclássicas, os quais são especialmente materializados na LOA;
- destoa dos ideais de planejamento e programação defendidos pela escola Keynesiana e que emergem naturalmente no âmbito do PPA;
- destoa das salutares negociações políticas citadas pela escola neoliberal (discussões de grupos) e que são marcantes durante as votações da LDO.⁸⁶

⁸⁴ Despesas de custeio vinculam-se a manutenção de bens já existentes ou de serviços prestados (obras em imóveis já existentes, despesas de pessoal, de material, de consumo, de serviços de terceiros etc.). Despesas de investimentos vinculam-se a execução de obras e aquisição de imóveis necessários à realização destas mesmas obras, programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos/material permanente e para a constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

⁸⁵ É bem verdade que Pinto (2006), ao usar as expressões “frustração reiterada de agendas orçamentárias discutidas, aprovadas em lei, mas apenas minimamente executadas” e “emancipação orçamentária ilegítima do Poder Executivo”, estava tratando, especificamente, do contingenciamento de empenho. Todavia, esses mesmos fenômenos são observados, também, nos casos em que a criação de créditos extraordinários se dá de maneira indiscriminada e contrária à lei.

⁸⁶ A LDO “representa, na prática, a arena de negociação do orçamento, podendo, por essa razão, ser apontada como a fase mais importante de todo o processo” (OLIVEIRA, 2009, p. 100-101).

Por conseguinte, a edição de créditos extraordinários de maneira indiscriminada, consegue driblar, a um só tempo, a aprovação legislativa prévia, os critérios materiais exigidos pela CR/1988 e o planejamento próprio das leis orçamentárias anuais e quadrienais. Dito de outra forma, consegue driblar, a um só tempo, o princípio da reserva legal, o princípio da legalidade e o DEVER-PODER contido no paradigma da programação.

Encontra-se, portanto, neste capítulo, a principal contribuição da pesquisa em tela, calcada no debate teórico e crítico do problema (criação indiscriminada de créditos extraordinários), realizado com arrimo no princípio da legalidade, no paradigma da programação⁸⁷ e na natureza institucional do Orçamento Público. Por oportuno, esta dissertação também procura colocar em destaque a urgente necessidade de se controlar dita alteração orçamentária excepcional, que como tal deve ser tratada.

Passa-se, dessa forma, à seção 3.2, que servirá, justamente, de ponte entre a análise crítica feita nesta seção 3.1 (sustentada em especial no paradigma da programação) e a necessidade de se melhorar o controle dos atos tendentes à edição de créditos extraordinários (tema tratado na seção 4.1). Ou seja, a discussão feita na seção seguinte pretende conectar os institutos tradicionais abordados (sedimentados nas últimas décadas de mudanças das peças orçamentárias estatais) ao tema “controle”, tendo em vista a caracterização do orçamento público como arena de escolhas públicas, limitado axiológica, ontológica e deontologicamente pelo postulado da programação.

⁸⁷ Aqui, discute-se a existência de um dever-poder de programação, reverenciado no curso do trabalho como verdadeiro paradigma para as ações do Estado.

3.2 Razões do governo para criação de créditos extraordinários: apropriação institucional, instituições formais e instituições informais

Mais do que nunca é necessário que haja discussão, seja do ponto de vista do Direito, seja do ponto de vista da Teoria da Democracia. É preciso dividir o peso das decisões econômicas – cada vez mais tomadas como se apolíticas fossem – por e com todos os que são interessados nelas e nas suas repercussões, sob pena de se negligenciar a natureza democrática do Estado de Direito que vige no Brasil e se deixar uma plutocracia administrar o interesse público de forma privada, porquanto não discursiva (PINTO, 2006, p. 06).

Analisada criticamente a edição indiscriminada de créditos extraordinários,⁸⁸ e já acastelado esse objetivo do trabalho, é oportuno iniciar debate sobre quais seriam os motivos do governo para a adoção de tal expediente, que representa crescente apropriação institucional do poder de legislar por parte do Executivo, provoca distorções na relação política entre os poderes da República e mitiga o tão necessário caráter programático das políticas públicas.

Porque esse foi o caminho eleito pelos últimos Presidentes da República? Seria a “linha de menor resistência”? Seria por conta do desenho institucional traçado pelo ordenamento jurídico? As instituições existentes, nesse caso, além de restringirem, em certa medida importam em brechas? Os incentivos e constrangimentos institucionais são insuficientes?

As respostas dessas perguntas não são simples e dependem de estudos detalhados, a serem desenvolvidos por meio de trabalhos autônomos, no âmbito das ciências sociais, econômicas e jurídicas, dentre outras. Todavia, é admissível, desde já, encetar discussão ligada à teoria da racionalidade limitada, à teoria dos jogos e à teoria da nova economia institucional (NEI) – na parte em que tematizam as negociações dos atores sociais (*stakeholders*) e a relevância do papel das instituições na vida econômica e política do Estado –, pois as considerações então formatadas, poderão servir de norte para futuras pesquisas.

Assim, julga-se adequado analisar os motivos para a criação indiscriminada de créditos orçamentários em termos análogos àqueles utilizados para dar conta do jogo do mercado na ciência econômica, com destaque para o cálculo racional realizado pelos atores

⁸⁸ Análise crítica calcada no princípio da legalidade, no paradigma da programação e na natureza institucional do Orçamento Público.

envolvidos no processo, ao tomarem suas decisões. *In casu*, é preciso ter em mente que, assim como no Executivo, também no Legislativo há intensa disputa pela alocação de recursos orçamentários (REZENDE, 2001. p. 102), e esse fato faz com que a variável *custo-benefício*, originariamente de natureza sócio-econômica, reflita importante valoração das condutas praticadas em torno do fenômeno objeto deste estudo.

Segundo a teoria da ação racional, os atores, nas suas relações, agem guiados por interesses dentro das múltiplas arenas a que estão ligados, buscando maximizar a utilidade das suas ações. Há uma racionalidade para obter o máximo de benefícios, com o mínimo de custos (as ações são calcadas, essencialmente, numa análise de custo-benefício). Essa racionalidade utilitarista leva em consideração abordagem própria da teoria dos jogos, cuja doutrina visa trabalhar, por meio de conceitos, “situações nas quais os indivíduos tomam decisões considerando as consequências das decisões tomadas por outros”, de forma que, ao agir e interagir, se baseiam em “planos coerentes e tentam maximizar a satisfação de suas preferências, ao mesmo tempo que minimizar os custos envolvidos” (BAERT, 1997, p. 68-69).⁸⁹

Portanto, as teorias da racionalidade limitada e dos jogos buscam compreender quando a interação estratégica (racional) levará à competição ou à cooperação entre atores de uma instituição e, mesmo, entre as próprias instituições que se interagem.

Noutro giro, sob o prisma do neoinstitucionalismo econômico,⁹⁰ corrente que contribuiu para a evolução das teorias racionais, o sucesso (ou a condição ótima) das instituições está ligada a fatores extrínsecos relacionados com o contexto (ou ambiente) em que a mesma está inserida, tais como regras, papéis, crenças e valores. Para a teoria em comento, ou as instituições se formam para disciplinar as interações sócio-econômicas e políticas (regras do jogo) ou se formam com o intuito de cooperarem e/ou propiciarem mudanças no ambiente. E, resumidamente, essa estruturação e/ou adaptação institucional é determinada pelo ambiente social em que estão inseridas, cujas características são reveladas e se sustentam, por exemplo, nos binômios legitimação-coação, recompensas-sanções, vantagens-prejuízos e preferências-recursos.

⁸⁹ Acerca da teoria dos jogos e da racionalidade limitada, sugere-se consultar as publicações de Baert (1997) e Kreps (1990): BAERT, Patrick. Algumas limitações das explicações da escolha racional na ciência política e na sociologia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 12, n. 35, p. 63-74, out. 1997. KREPS, D., *Game theory and economic modelling*. Oxford, 1990, Clarendon Press.

⁹⁰ Conforme dito alhures: “O neoinstitucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada, desdobrando-se em três vertentes principais: o neoinstitucionalismo sociológico, o histórico e o econômico ou da escolha racional”. (CARNEIRO e BRASIL, 2007, p. 34). Ver a esse respeito, especialmente: Hall, Peter, A. e Taylor, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*. n. 58, 2003, p. 193-223.

Se o orçamento público é espécie de instituição estatal – e isso já foi demonstrado no primeiro capítulo (seção 1.3) –,⁹¹ então é razoável pressupor que a interferência das sobreditas condições ambientais também a ele se aplica, de forma que o processo no qual está inserido é marcado por ações baseadas na noção utilitarista de se maximizar preferências e reduzir ônus.

Em termos, o processo orçamentário é visto, sobretudo, como restrição (um dos principais papéis desempenhados pelas instituições) e as regras do jogo demarcam o que pode, o que não pode e o que é mais adequado de ser feito. Nesse quadro, interessa aos atores envolvidos (*stakeholders*) resistir ou se esquivar às coerções e constrangimentos impostos pelas regras orçamentárias, com o desígnio de impor suas preferências.

O excerto abaixo colacionado aponta, exatamente, mencionada conclusão:

A NEI [TEORIA DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL] vê o orçamento como um contrato multilateral entre governo e os vários grupos de interesse da sociedade (Esfahani, 2000). Como todo contrato analisado à luz da NEI, ele é incompleto, isto é não prevê todas as contingências futuras, e está sujeito a ações auto-interessadas de indivíduos. Essa característica decorre de dois dos pressupostos comportamentais assumidos pela NEI: a racionalidade limitada e o comportamento auto interessado (Barroso, 2003, p. 05).

Vale esclarecer que, apesar do trecho acima tratar o orçamento como contrato multilateral, o respectivo autor, no curso do trabalho, reconhece, de maneira expressa, a natureza institucional do orçamento. Aliás, Barroso (2003, p. 02) defende que, hodiernamente, o estudo das instituições orçamentárias encontra-se no centro do debate da eficiência alocativa, operacional e estabilizadora dos gastos públicos.

Segundo o mesmo autor, a análise das teorias econômicas, acerca do papel do orçamento e da intervenção do Estado na economia, deixaram de ser os únicos objetos de discussão dominantes, para ceder espaço ao estudo das instituições, que se tornaram tema igualmente relevante, quiçá principal, haja vista que as mesmas exercem influência marcante nos resultados do processo.

⁹¹ Segundo North (1990) instituições são as limitações, restrições desenvolvidas pelo próprio homem que moldam as interações humanas, podendo ser formais ou informais. Porém, dada a multiplicidade de questões e aplicações envolvendo o termo “instituição”, que acaba desaguando nos mais variados conceitos, a leitura da sobredita seção 1.3 é muito importante. De qualquer forma, aqui, neste trabalho, considera-se instituição as regras que criam padrões ou “sequências de interação padronizadas” (JEPPERSON, 1991 *apud* CARNEIRO, 2000), responsáveis por “moldar as interações sociais” (NORTH, 1990 *apud* BARROSO, 2003), uma vez que são portadoras, ao mesmo tempo, de oportunidades e constrangimentos, direitos e obrigações, recompensas e vantagens, sanções e prejuízos.

Frisa-se que essa nova realidade não foi simples escolha doutrinária ou acadêmica, mas reflexo da longa evolução histórica pela qual passou o orçamento, até chegar ao estágio atual, quando o mesmo é tido como espécie de instituição que não mais apenas ordena a estrutura ideal de gastos (com vistas ao controle e ao fomento econômico), mas representa, também, importante instrumento social, responsável pela regulação do planejamento e pela definição das escolhas públicas, assim como pela própria execução dessas preferências.

De uma arena de controle sobre o montante de receitas cobradas para o seu sustento, por meio de registros contábeis de suas contas, este [o Orçamento Público] se transforma numa importante arena de negociação, na qual se decide como se distribuirá o ônus da tributação entre os membros da sociedade e quem ou quais setores se beneficiarão com a sua destinação/uso, em função das prioridades públicas estabelecidas como resultado dos embates que se travam entre as forças políticas representadas nos Poderes Executivo e Legislativo no processo de escolhas dos programas governamentais (OLIVEIRA, 2009, p. 87).

Ocorre que, sob as bases da teoria econômica neoinstitucionalista, o Orçamento Público, além de ser espécie de instituição estatal, é composto por variados arranjos formais e informais. Com efeito, a essa altura, não é difícil perceber que a edição de créditos extraordinários representa um dos vários arranjos institucionais que regem o orçamento. Mais especificamente, trata-se, esse instrumento, de espécie de instituição formal, que integra a instituição Orçamento Público.

A NEI entende as instituições como normas formais ou informais que estruturam o relacionamento, as interações entre os agentes econômicos. As instituições visam reduzir a incerteza desse relacionamento. A NEI nos fornece uma ferramenta de análise que incorpora o estudo das instituições à teoria econômica. Ao estudar as instituições busca-se reduzir essa incerteza ao máximo, de maneira que o resultado proveniente dessas interações seja o mais eficiente possível (Barroso, 2003, p. 03).

Assim, o debate envolvendo os motivos do governo para a edição indiscriminada de créditos orçamentários, exige discorrer sobre o papel das instituições formais e informais, deixando reflexão acerca da maneira pela qual vem se estabelecendo a elaboração e execução do orçamento, atualmente apoiada em critérios unilaterais do Poder Executivo, apesar da sua finalidade pública, do seu conteúdo democrático e dos limites impostos pelo princípio da legalidade e pelo paradigma da programação.

Como já informado no segundo capítulo, instituições formais são regras explícitas (em geral normatizadas) e sua “relevância reside na medida em que são essas instituições que moldam a interação entre os agentes durante o processo” (Barroso, 2003, p. 15).

Normalmente, são as instituições formais que dão segurança e estabilidade às relações entre os atores. Outrossim, relativamente às instituições informais, também foi dito que as mesmas são todos os comportamentos aceitos tacitamente, podendo, ainda, assumir formas de convenções ou códigos de conduta (Barroso, 2003, p. 15).

Exemplo de instituição orçamentária informal, sedimentada ao longo dos anos, refere-se a elaboração otimista do orçamento, com previsão dos melhores cenários para metas de inflação, crescimento do PIB e taxa de câmbio. Outra hipótese é a inclusão de receitas advindas de alterações na legislação tributária ainda não aprovadas pelo Congresso Nacional. Mas há, também, exemplos de instituições informais que contribuem positivamente para o resultado do processo, *v.g.*, a prática existente nas centenas de unidades orçamentárias, que, antes da elaboração do projeto de lei da LOA (PLO), preparam suas propostas parciais, indicando diagnósticos e prognósticos das demandas existentes.⁹²

Quanto às instituições formais, os exemplos existentes no bojo do processo são ainda mais abundantes, já que nele impera – ou pelo menos deveria imperar –, com rigor, os já debatidos princípios da reserva de lei e da legalidade. Na seção 1.1 foram descritas várias instituições formais vigentes, sendo suficiente reiterar, *v.g.*, a proposta da LOA pelo Executivo e sua aprovação pelo Legislativo, a inclusão dos anexos de metas fiscais e riscos fiscais na LDO, os atos de programação financeira (cronograma de desembolso etc.) e os atos de execução financeira (empenho, liquidação e pagamento).

Conforme já adiantado, também é exemplo de instituição formal orçamentária, o conjunto de regras legais e constitucionais destinadas a edição de créditos extraordinários. Observe-se, com atenção e cuidado, que a instituição formal, nesse caso, são as regras explícitas (sequências de interação padronizadas e previamente normatizadas) que delineiam a existência do instrumento em tela e fixam os exatos limites para a sua utilização.

Noutro vértice da questão e considerando, ainda, que as instituições informais (regras meramente tácitas e não escritas) influenciam, igualmente, o resultado do processo, é oportuno questionar se o expediente utilizado pelo Presidente da República, de criar créditos extraordinários para cobrir despesas ordinárias, poderia ser considerado instituição orçamentária informal.

⁹² Essas propostas parciais são encaminhadas aos ministérios e discutidas durante a elaboração do projeto de lei à cargo do Poder Executivo.

Julga-se que não, pois se afigura demasiadamente paradoxal, incoerente, quiçá infactível, imaginar que determinadas condutas (sequências de interação padronizadas) contrárias a certa instituição formal em vigor e ainda plenamente aceita, pudessem, ser, também, instituição informal. Considerando que, segundo Pereira (2007, p. 27), é a conformidade aos valores e normas sociais, ou a legitimidade, mais do que o desempenho, que determina a sobrevivência da organização, então é preciso estabelecer que, ou as condutas estão limitadas por regras informais legítimas, sedimentadas e amplamente aceitas, ou as mesmas condutas estão limitadas por normas formais, não havendo espaço para que uma mesma situação esteja limitada, simultaneamente, por regras diversas inteiramente antagônicas.

Aqui, parte-se do pressuposto que uma dada relação institucional, ou se encontra limitada e condicionada por certa regra formal, ou se encontra limitada por certa regra informal legítima (regra informal, mas conforme os valores aceitos no ambiente institucional).

Assim também, no campo orçamentário, se certo comportamento é claramente contrário à lei – ou seja, contrário às próprias instituições formais – a sua aceitação só deve ocorrer em último caso, na hipótese de abandono tácito ou cultural da instituição formal que lhe é simetricamente oposta, provocado pelo desuso ou por uma ruptura legítima, advinda de movimentos contestadores dos preceitos indicados pela instituição formal (movimentos legítimos responsáveis pelo surgimento, adaptação e enraizamento da instituição informal, de forma que esta se coloca no lugar daquela).

Consequentemente, a edição de créditos extraordinários em total descompasso com os princípios orçamentários e normas que os regem (instituições formais em vigor e plenamente aceitas), não pode ser tida como instituição informal, sendo, na verdade, utilização viciada de certa instituição formal vigente que precisa ser reafirmada.⁹³

Nesse diapasão, considerando que a criação indiscriminada de créditos extraordinários não pode ser tida como instituição informal sedimentada (amplamente aceita) – além de ser nociva para o fortalecimento do orçamento público, por mitigar o seu importante viés programático –, volta-se a questão inicial desta seção: qual o motivo para a utilização desse expediente, qualificado, aqui, como utilização imprópria e viciada da instituição formal vigente, regrada no art. 40, III, da Lei Federal nº 4.320/1964 e art. 167, §3º, da CR/1988?

⁹³ A revisão da literatura feita na introdução e a análise dos gráficos e tabelas da seção 2.2 dão conta que: a) a edição de créditos extraordinários tem sido realizada fora dos limites estabelecidos pela Carta Constitucional, revelando-se indiscriminada do ponto de vista qualitativo (ou material); b) há grande inquietação e inúmeros questionamentos, por parte de diversos atores sociais, em virtude do seu aspecto quantitativo (seja em relação ao volume de MP's, seja em relação aos valores absolutos das respectivas dotações orçamentárias).

De forma bem objetiva e direta, pautando-se na vertente das teorias racionais (especialmente a neoinstitucionalista), pode-se dizer que o principal motivo do Executivo para a edição de créditos extraordinários, funda-se na vontade do governo de impor suas preferências, ao largo do Legislativo. E isso só acontece porque o desenho institucional é frágil e, também, porque as sanções estabelecidas não são aplicadas.

Conforme explicado anteriormente, sob a perspectiva neoinstitucionalista, os atores envolvidos no processo de definição dos gastos públicos buscam realizar suas preferências, ainda que tenham que se esquivar ou resistir às prescrições e constrangimentos impostos pelas instituições orçamentárias. Aplicando-se esse raciocínio ao problema objeto desta dissertação, não é difícil perceber que o Poder Executivo lança mão dos créditos extraordinários com o objetivo de ampliar sua margem de discricionariedade e autonomia decisória para governar, ou seja, considerando que o processo ordinário de criação de dotações orçamentárias é visto como restrição,⁹⁴ a edição dessas dotações pela via extraordinária da medida provisória representa meio alternativo de realizar as suas preferências.

Caso a edição dos créditos extraordinários fosse realizada observando, sempre, as hipóteses formais e materiais previstas na legislação, então o Poder Executivo estaria valendo-se, à luz das regras do jogo estabelecidas, de conduta legítima e adequada. Contudo, demonstrou-se no segundo capítulo, que parte considerável dos créditos extraordinários foi editada sem que houvesse cumprimento efetivo das regras (foi realizada de maneira indiscriminada e contrária aos permissivos legais e constitucionais), de forma que isso só se tornou possível em virtude do desenho inadequado de certas regras orçamentárias, bem como aponta para um problema de *enforcement*.⁹⁵

Neste ponto, abre-se oportuno parêntese para reiterar outra hipótese, de natureza econômica, passível explicar, ainda que parcialmente, os motivos do Presidente da República para criação de créditos extraordinários em descompasso com as instituições formais vigentes. *In casu*, é factível que tal fenômeno, pelo menos em relação às dotações extraordinárias

⁹⁴ Ordinariamente, a alteração superveniente deve ser feita pela edição de créditos adicionais especiais ou suplementares, ou mediante a transposição, remanejamento ou transferência de créditos orçamentários já previstos na LOA. Porém, qualquer dessas opções exige lei formal para a sua materialização, ou seja, deve ser negociada previamente com o Poder Legislativo.

⁹⁵ Ao ser utilizada a expressão *enforcement*, pretende-se afirmar que a prescrição de comportamentos deve ser monitorada e, quando não observada, precisa gerar sanções. Ou seja, aqui, quando se diz que há problema de *enforcement*, se quer afirmar, na verdade, que há problemas de monitoramento e inspeção dos comportamentos, bem como de persuasão e punição quando é verificado desrespeito às regras.

criadas no último mês de cada ano, tenha como razão o atendimento da política macrofiscal adotada pelo Governo Federal a partir de 1999, que prioriza os sistemas tributário e orçamentário como instrumentos de ajuste fiscal, baseados, primordialmente, na necessidade de geração de elevados superávits primários e no austero regime de metas inflacionárias.⁹⁶

Conforme já observado por Barroso (2003, p. 31 e 42), no orçamento é recorrente a superestimação de despesas, uma vez que os cortes *a posteriori* ficam sujeitos ao procedimento unilateral do contingenciamento, realizado por simples decreto do chefe do executivo.⁹⁷ Assim, com base nessa faculdade, o governo, ao fazer a programação financeira do orçamento aprovado, contingencia parcela considerável dos recursos previstos, à luz das metas fiscais estabelecidas (prejudicando o planejamento e a programação das políticas públicas). Depois, ao se aproximar o final do ano, caso as metas inflacionárias e de superávit primário estejam asseguradas, o governo precisa liberar os valores contingenciados que se tornaram desnecessários para o alcance de tais metas.

Contudo, a autorização de despesas mediante créditos adicionais suplementares ou especiais precisa ser negociada com o Congresso, tornando o processo mais intrincado e demorado, motivo pelo qual os créditos adicionais extraordinários se tornam opção para o Poder Executivo.

A tabela seguinte é indício dessa tendência, contabilizando que, do total das 117 (cento e dezessete) medidas provisórias, editadas no período de 2002 a 2010 e destinadas à criação de créditos extraordinários, 28 (vinte e oito) foram editadas nos meses de dezembro, enquanto que as 89 (oitenta e nove) restantes se dividiram entre os meses de janeiro a novembro, ou seja, nos 11 (onze) primeiros meses a média mensal foi de 08 (oito) medidas provisórias, com pico de 13 (treze) em abril, volume muito menor do que as 28 (vinte e oito) editadas no último mês dos anos pesquisados. Veja-se:

⁹⁶ Segundo Oliveira (2010, p. 46), em 1998, o Brasil, para obter empréstimo de US\$ 41,5 bilhões, assinou acordo com o FMI (Fundo Monetário Internacional) garantindo a geração de elevados superávits primários, com variação progressiva entre 2,60% e 3,00%. Em virtude da austeridade dispensada ao atendimento dessas metas, Oliveira (2010, p. 48) cita a existência de “megassuperávits primário”, uma vez que o Brasil já começou, em 1999, com 3,23% de superávit primário e chegou a alcançar o patamar de 3,93% em 2005.

⁹⁷ “Hoje, por exemplo, se o governo precisar cortar recursos basta que ele edite um decreto. Se quiser aumentar despesas, deve-se pedir um crédito suplementar ao CN, cujo tramite é muito mais demorado do que a edição de um decreto. Isso cria um incentivo para que o governo superestime as receitas e, pior ainda, cria incentivo para que o governo aceite a inclusão de muitos projetos no orçamento que ele sabe que não poderá cumprir, mas que são importantes para garantir a aprovação deste último, comprometendo a eficiência alocativa do orçamento uma vez que a decisão de que projetos executar fica a cargo somente do Executivo” (BARROSO, 2003, p. 42).

Tabela 19 - Volume de MP's destinadas à criação de CE, divididas por ano e por mês

| Mês/Ano | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Total |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Jan | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 4 | 0 | 0 | 1 | 11 |
| Fev | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 5 |
| Mar | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2 | 7 |
| Abr | 0 | 1 | 1 | 3 | 2 | 3 | 2 | 1 | 0 | 13 |
| Mai | 1 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 9 |
| Jun | 2 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| Jul | 1 | 0 | 1 | 2 | 5 | 1 | 0 | 0 | 2 | 12 |
| Ago | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| Set | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 7 |
| Out | 1 | 1 | 0 | 3 | 2 | 2 | 0 | 1 | 1 | 11 |
| Nov | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 5 |
| Dez | 12 | 0 | 1 | 3 | 6 | 4 | 0 | 2 | 0 | 28 |
| Total | 22 | 5 | 10 | 17 | 26 | 20 | 5 | 5 | 7 | 117 |

Fonte: Presidência da República. Elaboração: o autor.

Vale esclarecer, ainda, que as 28 (vinte e oito) medidas provisórias editadas nos meses de dezembro corresponderam a R\$ 54.942.385.156,00, montante equivalente a 34% de todos os créditos extraordinários criados, de forma que os 66% restantes se dividiram entre os meses de janeiro a novembro. Consequentemente, nos 11 (onze) primeiros meses tem-se média mensal de 7,33% do valor total de créditos extraordinários criados, percentual muito menor do que os 34% encontrados para os meses de dezembro.⁹⁸

Em 2006, essa discrepância entre o valor das dotações extraordinárias editadas nos meses de janeiro a novembro, confrontado com o montante do mês de dezembro, é ainda mais gritante: do total de R\$ 22.299.230.188,00 criados em 2006, R\$17.979.208.163,00 foram estabelecidos por meio de medidas provisórias editadas em dezembro, ou seja, 80,63%.⁹⁹

Tais números são indícios de que a política macrofiscal seja – ainda que parcialmente, já que tal motivo se vincula apenas àquelas dotações criadas ao final de cada ano –, razão para o uso indiscriminado de créditos extraordinários. Vale dizer, é possível que o Governo, ao invés de enfrentar as metas fiscais e inflacionárias mediante adoção das opções legitimamente previstas (utilizar as regras existentes nos seus exatos limites), tem preferido utilizar meios oblíquos e irregulares, sendo um dos exemplos a apropriação indevida, indiscriminada,

⁹⁸ Esses percentuais foram obtidos levando-se em consideração os valores correntes (não atualizados).

⁹⁹ Idem anterior.

viciada da instituição formal prevista para a edição de créditos extraordinários, a fim de liberar recursos que foram desnecessariamente contingenciados.¹⁰⁰

De qualquer forma, considerando que tal hipótese não explicaria o fenômeno em estudo inteiramente (para todos os meses do ano), fecha-se o parêntese aberto para retomar o marco teórico já desenvolvido, que aponta para uma explicação institucional da *vexata quaestio*, consistente na vontade do Executivo de impor suas prioridades no orçamento, mediante a adoção de créditos orçamentários editados por ato unilateral e livre das amarras legislativas dos créditos suplementares e especiais. E isso ao longo de todo o ano, e não apenas para cumprimento de metas fiscais. Ou seja, apesar de, possivelmente, um outro motivo ser o ajuste macrofiscal, ainda assim, a principal razão vincula-se à vontade do Executivo de impor suas preferências, ao largo do Legislativo.

Consequentemente, os créditos extraordinários têm se tornado mais um instrumento, entre tantos outros existentes, que amplia os poderes do Presidente da República, desprestigia as competências constitucionais do Congresso Nacional e enfraquece o Estado Democrático de Direito. Consoante verificou Oliveira (2009, p. 93), que já previu essa situação:

“Todavia, numa sociedade na qual os ideais democráticos se encontram fragilizados, o Poder Executivo tende a adquirir autonomia em relação ao Legislativo, passando ele, por *motu proprio*, a decidir sobre os destinos do país. Neste processo ocorre, de ordinário, um enfraquecimento ou violação destes princípios pelos governantes, perdendo a peça orçamentária as condições para cumprimento de suas funções, ao mesmo tempo em que fica livre o caminho para que o Executivo formule programas de governo que certamente tenderão a beneficiar as frações de classes que lhe dão sustentação política.

Mais do que isso, sob os auspícios do marco teórico delineado neste trabalho, se existem restrições de natureza formal para certos tipos de condutas, a prática de ação contrária deve ser controlada, a fim de que essa contraproducência, esse vício, essa indevida apropriação institucional, não se cristalice e se transforme numa instituição informal derogadora de certa instituição formal extremamente necessária para a estrutura ideal dos gastos públicos. Isto é, precisa-se ter cuidado para que a apontada situação irregular não prejudique a boa prática dos processos e arranjos institucionais orçamentários calcados nos valorosos princípios da legalidade e da programação.¹⁰¹

¹⁰⁰ Frisa-se que essa hipótese não é objeto deste trabalho e, por isso, não encontra-se plenamente confirmada. Como dito alhures, o intuito, neste ponto, é provocar o leitor e instigar novas pesquisas sobre o tema.

¹⁰¹ Mais uma vez destaca-se que a programação, hoje, é muito mais do que um princípio, mas caracteriza-se como verdadeiro paradigma que sustenta, limita e direciona todo o processo orçamentário, haja vista que o mesmo é tido como *princípio*, como *componente* cogente dos atos de controle, como *elemento estrutural* do conceito, como *método* de elaboração e como *critério* para definição da sua natureza sócio-política.

Ora, se, como visto, as instituições visam moldar as interações sociais (NORTH, 1990 *apud* BARROSO, 2003), criando “sequências de interação padronizadas” (JEPPERSON, 1991 *apud* CARNEIRO, 2000), conseqüentemente, a conclusão a que se chega, é que o sobredito expediente irregular, a utilização imprópria ou viciada da instituição formal vigente, só é possível, em especial, pela insuficiência de regras que imponham limitações e prejuízos. Ou então, pela ausência de aplicação prática desses constrangimentos e sanções. Ou mesmo, até por ambas: ausência de regras suficientes, cumulada com o afrouxamento daquelas existentes.

Em qualquer caso, fato é que a criação indiscriminada de créditos extraordinários sinaliza para a necessidade de se equalizar o orçamento com regras claras e requisitos de melhor respeitabilidade ambiental. Na prática, se o Presidente da República não vislumbra restrições contra a edição de créditos orçamentários extraordinários para cobrir despesas ordinárias, ele tende a burlar o permissivo legal, criar indiscriminadamente tais dotações e, dessa forma, impor as suas preferências na execução do orçamento público.

uma vez que os indivíduos são assumidos como oportunistas e como tal tentarão ganhar vantagens devido ao fato dos contratos serem incompletos. O papel da NEI é estudar-propor instituições que coíbam ou aumentem o custo de tal comportamento (Barroso, 2003, p. 05).

Infelizmente, no Brasil, o processo de definição das políticas públicas tem dado sinais dessa subjugação do Poder Legislativo pelo Poder Executivo. Amiúde, esse último, exerce forte pressão política na aprovação do orçamento e impõe, pelas mais variadas formas, seus interesses e objetivos.

E, diga-se, a edição de créditos extraordinários, editados fora dos limites legais, não é o único exemplo. Ainda que analisando questões bem mais amplas, veja-se que o apontamento abaixo transcrito, também advoga a tese de que o desenho institucional hoje existente, faz com que o Poder Executivo não tenha interesse em negociar com os demais Poderes da República, partes importantes do orçamento público.

Deve-se também ressaltar, como apontado anteriormente, a responsabilidade do Executivo com a manutenção e continuidade dessa situação, omitindo-se no encaminhamento e negociação de propostas para materializar os objetivos, neste campo, perseguidos com a Constituição de 1988. Dispondo de instrumentos legais da execução orçamentária e, sendo o orçamento de caráter apenas autorizativo, era – e continua sendo – grande a sua margem de manobra e de poder para continuar garantindo a aprovação de seus projetos no Congresso, por meio de negociações na liberação de recursos de emendas parlamentares. Além disso, com o manejo desses instrumentos (contingenciamentos, abertura de créditos especiais, empenho etc.) torna-se sempre possível ajustar o orçamento aos seus objetivos (OLIVEIRA, 2009, p. 105).

Pede-se *venia* para, mais uma vez, colacionar trecho do manual publicado por Oliveira (2009), já que tal excerto descreve de maneira ímpar a existência de alguns efeitos desse amplo alijamento político-orçamentário, imposto ao Congresso Nacional:

Esse maior poder de influência do Executivo na feitura e determinação da peça orçamentária não é, contudo, exclusividade de regimes autoritários. Mesmo em sociedades democráticas, a evolução do sistema capitalista, [...], tendeu, historicamente, a conduzir a uma progressiva concentração de poderes – e de recursos – nas mãos do Estado Nacional e, dentro dele, do Executivo, [...] é amplo o seu espaço e forte o poder de pressão que detém sobre os parlamentares para ajustar, na sua execução, o orçamento de acordo com os seus interesses e objetivos. Instrumentos que fazem parte da execução, como contingenciamentos de gastos, aberturas de **créditos adicionais** [dos quais os créditos extraordinários são espécie], empenho, liquidação e liberação de recursos para projetos autorizados no orçamento, transformam-se, nas mãos do executivo, em mecanismos de pressão e negociação para impor seus desideratos e submeter o Congresso à sua vontade. Neste caso, em que predomina – ainda que em graus variados – os objetivos do Executivo, a peça orçamentária deixa de traduzir, em sua plenitude, os interesses da sociedade como um todo, expressos por seus representantes políticos (OLIVEIRA, 2009, p. 95, grifamos).

Emerge desse contexto, muito mais político do que gerencial ou administrativo, a necessidade de impor equilíbrio que sustente o verdadeiro papel do orçamento público – enquanto instrumento de gestão estatal –, de modo que os desvios de finalidade provocados por atos unilaterais do Poder Executivo, sejam adequadamente controlados e a execução dos gastos públicos cumpra o fim social a que se destina.

Porquanto, em se tratando de matéria orçamentária, é preciso privilegiar as respostas baseadas na legislação escrita (nas instituições formais), a fim de melhor controlar o expediente em tela e aumentar o custo das condutas que lhes são contrárias. O cerne da questão é lembrar que a introdução e/ou aplicação de normas que restrinjam e disciplinem certos comportamentos e prerrogativas, influenciam positivamente o resultado final do processo (BARROSO, 2003, p. 03), sendo necessário diminuir as assimetrias existentes e desenhar incentivos e constrangimentos para estimular os agentes a revelarem preferências legitimamente aceitas.

Instrumentos que fazem parte da execução, como contingenciamentos de gastos, abertura de créditos adicionais, empenho, liquidação e liberação de recursos para projetos autorizados no orçamento, transformam-se, nas mãos do Executivo, em mecanismos de pressão e negociação para impor seus desideratos e submeter o Congresso à sua vontade. Neste caso, em que predomina – ainda que em graus variados – os objetivos do Executivo, a peça orçamentária deixa de traduzir, em sua plenitude, os interesses da sociedade como um todo expressos por seus representantes políticos. [...] Para resgatar este papel, ou um novo arranjo orçamentário-institucional teria de ser construído ou revista a fórmula proposta por Montesquieu sobre a soberania dos poderes para contrabalançar o excessivo avanço do Poder Executivo (OLIVEIRA, 2009, p. 94-95).

Como dito alhures, pautando-se na vertente das teorias racionais (especialmente a neoinstitucionalista), pode-se dizer que o principal motivo do Executivo para a edição de créditos extraordinários, funda-se na vontade do governo de impor suas preferências, ao largo do Legislativo, sendo que isso só acontece porque o desenho institucional é frágil e, também, porque as sanções estabelecidas não são aplicadas.

Sob essa perspectiva, em que é preciso reencontrar o equilíbrio entre os Poderes do Estado relativamente às atividades orçamentárias, percebe-se, sem muito esforço, que um dos pontos de cuidado prende-se, justamente, ao controle mais efetivo da edição dos créditos adicionais chamados de extraordinários, para fazer valer as sanções existentes e, se necessário, criar outras capazes de influenciar o comportamento do Presidente da República. Exatamente por isso, esta seção procurou servir de ponte entre o marco teórico (vinculado ao princípio da programação) e a discussão acerca do controle dos créditos extraordinários, da qual se ocupa a seção 4.1 do próximo capítulo.

Avança-se, portanto, nessa direção.

4 CONTROLE E NECESSIDADE DE REFORMAS

4.1 Controle: aspectos atuais e relevantes

O segundo capítulo demonstrou, pela análise dos dados coletados, que a edição dos créditos extraordinários tem sido realizada de maneira indiscriminada e contrária aos permissivos legais e constitucionais. Ato contínuo, na seção 3.1 do capítulo anterior, discutiu-se essa circunstância fática à vista de relevante doutrina que aborda os temas instituição orçamentária, regime democrático, princípio da legalidade e paradigma da programação. Já na seção 3.2, foi defendido que a criação indiscriminada de créditos extraordinários se deve, principalmente, à inaplicabilidade e/ou insuficiência de regras capazes de restringir tal comportamento.¹⁰² Portanto, considerando que é preciso impor ao processo orçamentário critérios de melhor respeitabilidade institucional, passa-se a debater, na presente seção, ações que possam fortalecer o controle dos critérios formais e materiais utilizados para a edição das dotações qualificadas como extraordinárias.

Para compreender a fiscalização e controle dos gastos públicos, é mister lembrar que a marcha do processo orçamentário inclui 04 (quatro) etapas principais: a) elaboração e aprovação do tríduo orçamentário (PPA, LDO e LOA); b) programação da execução financeira; c) execução financeira; d) prestação de contas e controle. Relativamente a esta última, as questões mais elementares já foram abordadas no primeiro capítulo, motivo pelo qual retoma-se apenas os pontos essenciais para a presente análise.

Conforme explica Barroso (2003, p. 29-30), o acompanhamento e fiscalização do processo orçamentário são feitos ao longo de todo ano fiscal concomitantemente com a execução orçamentária e, também, após o término desta. Trata-se da classificação quanto ao momento em que é realizado o controle.¹⁰³

Todavia, geralmente, a principal classificação que se faz é aquela que divide o controle em interno e externo. O primeiro é exercido conforme o sistema *interna corporis* de cada Poder, órgão ou ente personalizado, tendo por base o conceito de autotutela e a noção de dever-poder da Administração Pública de manter vigilância sobre os atos que pratica e sobre

¹⁰² Apesar de ser possível que esse fenômeno tenha alguma relação com a política macrofiscal do governo.

¹⁰³ Também é possível se falar em controle antes mesmo da aprovação das leis orçamentária (controle *a priori*). Cita-se, por exemplo, o controle exercido nas áreas temáticas existentes na CMO.

os bens confiados à sua guarda (CARVALHO FILHO, 2006, p. 136). O segundo, é exercido, ordinariamente,¹⁰⁴ pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas,¹⁰⁵ de forma que, em última instância, cabe aos parlamentares, “além de autorizar, também fiscalizar os gastos públicos e a eficiência, eficácia e efetividade das políticas” (BARROS, 2007, p. 64).

Insta destacar que o controle externo tem natureza muito mais importante do que a mera revisão contábil, já que, por servir de orientação aos administradores públicos, desempenha função de caráter pedagógico e persuasivo, contribuindo para o bom e regular emprego dos recursos públicos (JUNQUEIRA, 2004, p. 146). Com efeito, em se tratando da necessidade de impor e fazer cumprir regras de melhor respeitabilidade institucional, aqui, julga-se mais adequado focar o controle externo.

Pois bem, em primeiro lugar, merece relevo o controle externo exercido diretamente pela sociedade, tendo em vista que a efetivação do Estado Democrático somente se dá quando existe participação popular na fiscalização das decisões do poder público, com a integração de todos os setores nos frutos do esforço produtivo da coletividade (JUNQUEIRA, 2004, p. 140).

Ocorre que o controle popular somente será verdadeiramente ativo, se o Estado dispensar maior valor à legislação posta, que trata da participação direta do povo durante os processos de elaboração¹⁰⁶ e execução do orçamento. Assim, é indispensável que, cada vez mais, a comunidade seja chamada a opinar sobre as decisões orçamentárias e que as audiências públicas realizadas nos órgãos dos Poderes Legislativo e Executivo sejam amplamente divulgadas e surtam verdadeira influência no processo decisório.¹⁰⁷

Conforme explica Oliveira (2006, p. 136), a audiência pública, além de ser meio hábil para deliberar sobre questões que envolvam diretamente o interesse da comunidade, como é o caso da definição de prioridades para os investimentos públicos, ainda “possibilita a aproximação do governante com o administrado, garante uma maior transparência de sua gestão e constitui-se em elemento fundamental para a vinculação e a legitimação da atuação administrativa”. A propósito, Moreira Neto (1997, p. 14-16) esclarece que:

¹⁰⁴ Diz-se ordinariamente, porque essa segunda espécie também pode ser exercida, nos termos da lei, por outros atores, *v.g.*, instituições organizadas da sociedade civil, Ministério Público e pelo próprio cidadão.

¹⁰⁵ As decisões dos Tribunais de Contas têm natureza jurídica de ato administrativo. Não podem ser consideradas atos jurisdicionais, pois não fazem coisa julgada material, já que passíveis de revisão pelo Judiciário.

¹⁰⁶ Principalmente durante as discussões do PPA, da LDO e da LOA.

¹⁰⁷ Quanto a participação popular no processo orçamentário, também é muito relevante que os orçamentos participativos sejam ampliados e fortalecidos.

[...] o instituto da audiência pública é um processo administrativo de participação aberto a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando ao aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da Administração Pública, criado por lei, que lhe preceitua a forma e a eficácia vinculatória, pela qual os administrados exercem o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a decisões de maior aceitação consensual. [...] A audiência pública situa-se, assim, como um instrumento de vanguarda para o aperfeiçoamento da legitimidade, contribuindo para que a democracia não seja apenas uma técnica formal de escolha periódica de quem queremos que nos governe, mas, muito mais do que isso, uma escolha permanente de como queremos ser governados. [...] O princípio democrático manifesta-se especificamente como princípio da legitimidade, ou seja, da conformidade do agir do Estado com a vontade popular, o que, juntamente com o princípio da legalidade, que vem a ser a conformidade do agir do Estado à Lei, qualifica o Brasil como um Estado Democrático de Direito.

Nesse horizonte, é indispensável estimular a intervenção da sociedade nas discussões e decisões orçamentárias do Congresso Nacional e do Poder Executivo (no que se incluem os créditos extraordinários), através dos mecanismos de participação social previstos na Constituição Federal, leis ordinárias, decretos, regimentos internos das casas legislativas etc.¹⁰⁸ Bastante oportunas são as observações de Baltazar, (2009, p. 10):

Muito se discute sobre a elevada carga tributária brasileira, nos astronômicos valores arrecadados pela Receita Federal do Brasil, mas quase não se escutam debates sobre o orçamento público. Assim fazendo, a preocupação circunscreve em torno das receitas tributárias arrecadadas pelo Poder Público, deixando ao esquecimento a aplicação dessas receitas. Evidentemente, essa realidade é muito perversa, pois, afinal de contas, a ausência de fiscalização é que abre espaço para as famosas máfias da ambulância, das sanguessugas, dos cartões corporativos, entre tantas outras que dilapidam o patrimônio público.¹⁰⁹

Do ponto de vista prático, quando se trata da participação e controle social na esfera orçamentária, autores como Rocha (1996) e Baltazar (2009) esclarecem que os maiores avanços estão nos debates existentes no ciclo orçamentário previsto na CR/1988, com especial destaque para a atuação dos conselhos temáticos que tem participação da sociedade.

Assim, além de fortalecer a participação individual do cidadão, outra demanda essencial, quiçá principal, é privilegiar a instalação e fortalecer a atuação dos conselhos

¹⁰⁸ “A participação popular direta na gestão pública promove a democratização do Estado e o controle social nas ações do Governo, assegurando transparência no gasto dos recursos e a destinação do dinheiro público (receitas, despesas, investimentos prioritários, programas de desenvolvimento e políticas públicas), com o objetivo de promover o desenvolvimento integrado de todas as regiões do Estado, respeitando suas características, vocações, carências, necessidades e potencialidades da maioria da população” (RUARO, 2003, p. 96).

¹⁰⁹ Reafirmando esse mesmo sentimento, veja-se outro excerto da obra publicada por Baltazar (2009, p. 07): “Sob essa visão, exsurge, conseqüentemente, a necessidade de se promover um efetivo controle social das políticas públicas, permitindo que os cidadãos não só participem indiretamente da formulação das políticas públicas, mas também, fiscalizem a aplicação dos recursos públicos obtidos através das receitas arrecadadas pelos entes federados. Nesse sentido, a própria Constituição já prevê e incentiva a participação direta da comunidade na gestão da coisa pública. São exemplos o orçamento participativo, o direito de petição para a denúncia de irregularidades e abuso de poder, a ação popular, entre outros”.

temáticos, de composição paritária entre governo e sociedade, como, por exemplo, os Conselhos de Saúde, de Assistência Social e de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Ainda mais importante, é preciso que referido fortalecimento não fique adstrito ao campo normativo, devendo ocorrer, também, na seara fática, de tal forma que seja capaz de modificar a situação atual descrita por Rocha (1996, p. 386), para quem os referidos conselhos “têm esbarrado em muitas dificuldades para se debruçar sobre o problema [o debate orçamentário], em virtude da pouca disposição dos executivos em fornecer as informações necessárias e pela falta de domínio técnico”.

Piscitelli (2009) defende, ainda, que a ação direta da sociedade só surtirá efeitos relevantes se ela for global e articulada, sendo urgente cobrar das entidades de classe, dos partidos políticos, do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil uma “postura orçamentária” mais ativa. Se de um lado a legislação vem indicando formas de proporcionar publicidade e transparência dos atos da Administração, permitindo ao cidadão tomar ciência dos mesmos,¹¹⁰ de outro é preciso que o Legislativo, Tribunal de Contas, Ministério Público, Poder Judiciário, instituições da sociedade civil e cada cidadão, individualmente, passem a realmente exercer função de controle e fiscalização, rechaçando peças fictícias ou antijurídicas.

Nessa lógica, tampouco se pode eleger uma forma de organização: se nos anos 50 a 70, o protagonismo foi do movimento sindical, na contemporaneidade devem somar esforços os movimentos e organizações trabalhistas, as organizações não-governamentais, os movimentos ecológicos, pacifistas, de gênero, etnia, etc. É na articulação em rede global, e na construção de agendas também globais de lutas, que se cria o ambiente propício para a politização da concepção e da presença da exclusão social, dando centralidade ao debate sobre o risco social e humano e a implicação do Estado, dos organismos internacionais e da sociedade geral tanto para seu estabelecimento quanto para sua resolução (PISCITELLI, 2009).

Lembra-se que o conteúdo do Estado Democrático não pode ficar limitado a valores puramente eleitorais, mediante a realização de eleições livres e periódicas, pois, como asseverado por Martins (2000, p. 115 *apud* OLIVEIRA, 2006, p. 136), fazer essa limitação, “significa mitigar o valioso princípio [da participação popular] ao exercício de sufrágio”. Daí a observação de Carraza (2000, p. 67), para quem o mero exercício do voto, desapegado do efetivo controle social, “apresenta-se despido de importância prática, gerando apenas uma democracia de fachada”.

¹¹⁰ Dois instrumentos importante para controle da arrecadação e gastos públicos, de acesso irrestrito, são os sítios eletrônicos do Tesouro Nacional, onde se encontram dados referentes às transferências obrigatórias e voluntárias das receitas tributárias e o Portal da Transparência, onde se encontram dados consolidados da receita recebida pelos Estados e Municípios, apontando, ainda, o modo como esta receita foi utilizada. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br e www.portaldatransparencia.gov.br>. Acesso em 10 fev 2011.

Com base, pois, em todas as considerações expostas nos parágrafos anteriores, julga-se que o mais importante passo que precisa ser dado para fortalecer o controle e a fiscalização das despesas orçamentárias e, inclusive, dos créditos extraordinários, está, justamente, na seara da participação direta da população e das suas entidades representativas não governamentais, bem como dos conselhos públicos de composição paritária. Particularizando em relação ao tema em estudo, acredita-se que essa participação social mais ativa influenciará positivamente a ação do Presidente da República e estimulará o controle mais efetivo pelo Congresso Nacional, haja vista as cobranças sociais e políticas geradas em virtude do maior conhecimento e aproximação da sociedade civil organizada e dos próprios cidadãos quanto aos critérios, motivos e requisitos para a edição de cada crédito extraordinário.

Sob outro vértice da questão, o adequado controle dos gastos públicos depende, também, da responsabilização cível, administrativa, política e criminal do agente público que utiliza indevidamente o instrumento destinado à edição de créditos extraordinários, a fim de sancionar tal atitude (*enforcement*).

Harada (2008 b) já afirmou, incisivamente, que “lançar mão de medida provisória para abertura de crédito extraordinário, a fim de cobrir gastos previsíveis, configura autêntico desvio de finalidade”, uma vez que essa prática anômala visa resultado que não se amolda ao fim preciso que a lei assinalava para o ato.¹¹¹

A irregularidade pode culminar, até mesmo, no *impeachment* do Presidente da República,¹¹² pois o respectivo processo, que se inicia na Câmara dos Deputados mediante recebimento de denúncia formulada por qualquer cidadão,¹¹³ pode ter como causa o crime de responsabilidade do art. 85, V e VI da CR/1988 ou no art. 10, da Lei Federal nº 1.079/50.¹¹⁴

¹¹¹ Segundo a doutrina administrativista, quando a atuação do agente público não se atém ao fim que a norma pretende atingir, configura-se desvio de finalidade, pois tal prática retira a legitimidade da conduta perpetrada. Acerca dessa matéria, sugere-se consultar Meirelles (1997, p.97-98) e Mello (2001, p.78).

¹¹² Sobre essa hipótese, consultar, v.g., Furtado (2005, p. 34). Para Oliveira (2006, p. 133), circunstância similar, que também é passível de *impeachment*, prende-se à inobservância de certas regras da LRF: “Em 19 de Outubro de 2000, foi sancionada a Lei Federal nº 10.028, que tipificou os comportamentos que passam a ser considerados crimes. Assim, além da sanção cível, que enseja indenizações e cassação do mandato por intermédio do judiciário, a inobservância das normas estabelecidas na Lei Complementar nº101/2000 poderá implicar no *impeachment*, por intermédio do julgamento, pelo legislativo, do governo infrator”.

¹¹³ “O processo de *impeachment* por crime de responsabilidade começa na Câmara dos Deputados com o recebimento da denúncia formulada por qualquer cidadão. Considerada procedente a denúncia, o processo é encaminhado ao Senado Federal para julgamento em sessão presidida pelo Presidente do STF. Condenado, o acusado ficará *ipso facto* destituído do cargo e o Presidente do Senado fixará o prazo de inabilitação do condenado para o exercício de qualquer função pública, e, no caso de haver crime comum, deliberará sobre a submissão do condenado à justiça ordinária” (HARADA, 2009 b).

¹¹⁴ CR/1988. Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: [...] V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; Lei Federal nº 1.079/50. Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: [...] 2 - Exceder ou

Observa-se que os dispositivos legais retro mencionados são aplicáveis porque constitui fraude¹¹⁵ – e, via de consequência, crime de responsabilidade, por desvio de finalidade – abrir crédito extraordinário para hipótese que, na verdade, deveria ser tratada como transposição, remanejamento ou transferência de créditos orçamentários (art. 167, IV, da CR/1988) ou, ainda, como créditos especiais ou suplementares (incisos I e II do mesmo art. 40, da Lei Federal nº 4.320/1964). Sobredita repercussão política e penal, também pode ser extraída das lições de Camargo (2002, p. 255), para quem é “cediço que o descumprimento da lei orçamentária e da lei de diretrizes orçamentárias rende ensejo, em tese, a que o Chefe do Poder Executivo seja imputada a prática de crime de responsabilidade”.

Nesse diapasão, tratando-se de crédito extraordinário editado com desvio de finalidade, caracterizar-se-á, a um só tempo, o crime de responsabilidade e a nulidade da própria medida provisória. Em outras palavras, eventual desvio na edição de créditos extraordinários, por configurar ilícito de natureza administrativa e penal, torna possível tanto o controle imediato e *in concreto* do ato em si mesmo considerado, quanto a responsabilização do chefe do Poder Executivo, nas instâncias política e criminal.¹¹⁶

Ademais, ainda que não fosse possível a tipificação penal como crime de responsabilidade e a responsabilização política do Presidente da República, mesmo assim, há se considerar que, nos termos da Lei Federal nº 8.429/92, art. 10, XI, constitui ato de improbidade administrativa, liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular,¹¹⁷ fato passível de responsabilização cível e administrativa, com aplicação, inclusive, do art. 12, II, da mesma lei:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações: II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta

transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento; 3 - Realizar o estorno de verbas; 4 - Infringir , patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.

¹¹⁵ O termo fraude é empregado para designar a prática de ato aparentemente lícito, por obedecer a forma prescrita em lei, mas que, na essência, visa alcançar finalidades incompatíveis com a sua própria existência, ou seja, refere-se a ato formalmente lícito, porém materialmente ilícito.

¹¹⁶ Registre-se, inclusive, que tramita na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), Proposta de Emenda à Constituição - PEC 45/08, de autoria do senador Flexa Ribeiro (PSDB-PA), que torna crime de responsabilidade do Presidente da República a edição de Medida Provisória para abertura de crédito extraordinário que não seja para atender às despesas decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Notícia disponível em: <<http://www.senado.gov.br/agencia/vernoticia.aspx?codNoticia=98824&codAplicativo=2>>. Acesso em 20 mar 2010.

¹¹⁷ Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...] XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos, pagamento de multa civil de até 2 (duas) vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 5 (cinco) anos;

Abre-se parênteses para destacar que a busca da responsabilização política, penal, cível e administrativa, apontadas nos parágrafos anteriores, pode ser iniciada, nos termos da lei e conforme as peculiaridades de cada caso, por diversas formas, *v.g.*, mediante a atuação do Ministério Público em ação civil pública (CAMARGO, 2002, p. 255 e 268), do interessado em mandado de segurança individual, de entidades de classe e partidos políticos em ações de improbidade administrativa ou mandado de segurança coletivo, do Tribunal de Contas quando da apreciação e julgamento das despesas públicas e, inclusive, do próprio cidadão em ação popular. Respeitadas as limitações geradas pela simplificação dos dados, o quadro 6 inserido no final desta seção, procura sintetizar algumas dessas alternativas.

Até este ponto foram destacadas as seguintes formas de controle, que precisam ser urgentemente privilegiadas: participação direta da sociedade e busca da efetiva responsabilização cível, política, administrativa e criminal do agente público responsável.

Ocorre que a sindicabilidade judicial dos créditos extraordinários, realizada via controle concentrado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), é outro importante fator capaz de exercer influência no comportamento do Presidente da República. Por tal motivo, é oportuno rediscutir a jurisprudência daquela corte máxima, que, há décadas, tem dado por inadmissível a impetração de ações diretas de constitucionalidade contra normas orçamentárias, sob o argumento de que estas representam preceitos individuais com efeitos concretos. Isto é, para a corrente que se formou a partir da década de 70, como “as Leis Orçamentárias têm objeto determinado e destinatários certos, assim sem generalidade abstrata, é lei de efeitos concretos, que não está sujeita à fiscalização jurisdicional no controle concentrado” (ADI 2.484-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 19-12-01, *DJ* de 14-11-03).¹¹⁸

Entretanto, o próprio STF, durante julgamento da outrora citada ADI 4.048/DF, deferiu medida cautelar, mediante controle concentrado, para suspender crédito extraordinário aberto pelo Poder Executivo, sustentando haver, naquele caso específico, manifesto “abuso” (*sic*) na utilização do instrumento. Nesse julgamento cautelar em ADI, a suspensão do crédito extraordinário foi deferida em votação apertada, sendo 06 (seis) votos a favor e 05 (cinco) contra. Com efeito, apesar de não se tratar de posição consolidada, antes, pelo contrário, ser argumento relativamente recente e em construção, vem se tornando defensável a

¹¹⁸ No mesmo sentido: ADI 2.100, Jobim, *DJ* 1º-6-01.

tese de que é lícito o controle concentrado de normas orçamentárias instituidoras de créditos extraordinários, especificamente em relação aos critérios de definição do que seja urgente e imprevisível. Conforme explicou o ministro Celso de Mello naquele julgamento, apesar dos pressupostos para a edição de medidas provisórias decorrerem, em princípio, do juízo discricionário de oportunidade e de valoração do Presidente da República, é muito “importante ressaltar de modo claro que a presente ação direta não discute os créditos em si mesmo considerados, mas sim o real enquadramento deles na categoria de créditos extraordinários, que é a única permitida à medida provisória” (MELLO, 2008, p. 152).

Ora, se é vigente no país o sistema de freios e contrapesos, se tal sistema encontra-se baseado na doutrina de Montesquieu que exige equilíbrio entre os três Poderes, aonde cada um, independentemente, deve ter não só a faculdade de estatuir e ordenar atos por si mesmo, mas, também, em contrapartida, corrigir as decisões tomadas por outro Poder (MARSHALL, 2008, p. 14), então é razoável e justo permitir ao STF a prerrogativa de controlar, pelo meio concentrado, os créditos extraordinários editados de maneira flagrantemente inconstitucionais. Especialmente se se considerar que o controle jurisdicional, como se sabe, representa, exatamente, atribuição natural do Poder Judiciário.

Com efeito, afigura-se salutar o controle concentrado de normas orçamentárias que criam créditos extraordinários, especificamente em relação aos critérios de definição do que seja urgente e imprevisível. Contrário senso, é essencial rediscutir a jurisprudência pacificada há décadas no STF, que veda essa possibilidade.¹¹⁹

Considerando que, nesta seção, foram abordados aspectos atuais que circundam o tema “controle”, passa-se, agora, a discutir, algumas alterações necessárias no desenho institucional vigente, pois, como dito no terceiro capítulo, as mudanças de rumo pressupõe não apenas que se façam valer as sanções e constrangimentos existentes (*eforcement*), mas, também, que se crie outras regras capazes de influenciar o comportamento do Presidente da República. Dessa feita, a última seção desta pesquisa, se destina a reavaliar alguns pontos sobre o *modus e locus* de aprovação e discussão dos créditos extraordinários.

¹¹⁹ Conforme já adiantado no capítulo 2, considerando que referida discussão é complexa e, por vezes, acalorada, a mesma merece ser objeto de artigo específico. De toda forma, tal debate ganha especial relevo nesta parte do trabalho, em que se analisa a necessidade de melhor controle e fiscalização, uma vez que, segundo explica Perezino (1999, p. 301), “uma das conseqüências da edição de uma medida provisória versando crédito extraordinário é a possibilidade de o administrador público empenhar despesas com inexigibilidade de licitação”, conforme se extrai, por via reflexa, do art. 24, IV, Lei Federal nº 8.666/93. Essa observação é oportuna porque a regra da licitação, prevista no inciso XXI, do art. 37, da CR/1988, além de proteger a isonomia e a eficiência nas contratações de obras e serviços pelo Poder Público, também tem a especial finalidade de facilitar o controle e a fiscalização dos gastos públicos.

Quadro 6 – Controle social pela via jurídica

| | Mandado de Segurança | | Ação Popular | Ação Civil Pública | Ação de Improbidade |
|----------------------|---|--|---|---|---|
| | Individual | Coletivo | | | |
| Legitimidade ativa | Pessoas físicas ou jurídicas, bem como órgãos públicos despersonalizados dotados de capacidade processual. | Partido político, organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados. | Qualquer cidadão. Conf. Súmula 365 do STF não pode ser pessoa jurídica. | Ministério Público, União, Estados, Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista ou associação constituída há, pelo menos, 01 (um) ano. | Ministério Público ou pessoa jurídica interessada |
| Fundamento normativo | Art. 5º, LXIX da CR/1988 e Lei Federal nº 12.016/2009. | Art. 5º, LXX da CR/1988 e Lei Federal nº 12.016/2009. | Art. 5º, LXXII da CR/1988 e Lei Federal nº 4.717/65 | Art. 129, III da CR/1988 e Lei Federal nº 7.347/85 | Art. 37, §4º da CR/1988 e Lei Federal nº 8.429/92 |
| Objeto | Proteger direito líquido e certo, não amparado por Hábeas Corpus ou Hábeas Data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público | Idem mandado de segurança individual | Anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. | Proteção de interesses difusos e coletivos, bem como a responsabilização por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. | Visa o ressarcimento ao erário, a indisponibilidade de bens, a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública nos casos de atos de improbidade administrativa |

Fonte: CR/1988, Lei Federal nº 12.016/2009, Lei Federal nº 4.717/65, Lei Federal nº 7.347/85 e Lei Federal nº 8.429/92. Elaboração: o autor.

4.2 Necessidade de reformas: *locus e modus* de aprovação e discussão.

Relativamente às modificações dos arranjos institucionais vigentes, para coibir a indevida alteração superveniente do orçamento, por meio de créditos extraordinários editados em desconformidade com a CR/1988, cita-se, em primeiro lugar, a necessidade de atualização da legislação infraconstitucional que disciplina o tema.

Felizmente, já se encontra em tramitação no Congresso Nacional o texto substitutivo que unifica os Projetos de Lei do Senado (PLS) nº 229/2009 e 248/2009, os quais tratam da responsabilidade na gestão das finanças públicas, compreendendo os processos de planejamento, orçamento, gestão financeira, contábil e patrimonial da administração pública. Tais projetos de lei pretendem, inclusive, substituir o regramento atual das normas gerais de finanças públicas, estabelecidas na quase cinquentenária Lei Federal nº 4.320/1964.¹²⁰

Importante ponto de atenção, tratado no art. 62 do sobredito texto substitutivo, refere-se às figuras do remanejamento, transposição e transferência de dotações orçamentárias, as quais, apesar de previstas no art. 167, VI, da CR/1988, não estão regulamentadas na Lei Federal nº 4.320/1964. Assim, a aprovação legislativa dessa parte servirá de alternativa ao uso indiscriminado dos créditos extraordinários e, ao mesmo tempo, fortalecerá as hipóteses legítimas de alteração superveniente do orçamento, previstas na própria Carta Constitucional, mas ainda não disciplinadas em norma geral de caráter complementar.

Outra proposta que merece ser aprovada pelo Congresso Nacional, diz respeito a redefinição legal da denominada “reserva de contingência”, a fim de transformá-la num instrumento permanente para cobrir despesas urgentes e imprevísíveis¹²¹, principalmente porque a mesma, por força no art. 5º, III, da LC nº 101/2000 (LRF), é composta por créditos orçamentários reservados para atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.¹²²

Vale consignar que o substitutivo dos PLS nº 229/2009 e 248/2009, no seu art. 42, pretende tornar a reserva de contingência permanente. Contudo, o que se defende, aqui, é que

¹²⁰ Além de substituir a Lei Federal nº 4.320/1964, o referido projeto, segundo consta do parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, “cria uma nova geração de regras macro-fiscais, em adição à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), com uma visão estratégica para transformar as atuais carências de regulamentação em oportunidades de avanços institucionais”. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/69449.pdf>>. Acesso em: 24 jun 2011.

¹²¹ Essa alteração também é defendida por Barroso (2003, p. 45).

¹²² A reserva de contingência se tornou anexo obrigatório da LDO, conforme art. 5º, da LC nº 101/2000 (LRF)

a regulamentação legal seja mais ampla, vinculando, ainda que parcialmente, a reserva de contingência às circunstâncias urgentes e imprevisíveis, de forma que os créditos extraordinários se transformem numa segunda opção, a ser usada somente depois de esgotados os recursos já reservados *a priori*.

Como visto no terceiro capítulo, o Governo Federal, desde 2002, vem imputando à reserva de contingência alto grau de ociosidade. Além disso, foi demonstrado que, na maioria dos anos, somente o que sobrou dela já seria suficiente para cobrir todas as dotações criadas via créditos extraordinários. Assim, hipótese que reduziria sensivelmente a possibilidade de utilização indevida de créditos extraordinários pelo Poder Executivo, é a inserção de uma reserva de contingência no orçamento, prevista pela legislação em caráter permanente, com o fito de suprir determinadas demandas relacionadas a eventos imprevisíveis que requeiram a atuação do poder público. Veja-se:

Outra mudança prevista no exercício feito é a introdução no orçamento de uma reserva de contingência. Essa reserva vem sendo incluída no orçamento dos últimos anos, porém sua inclusão tem que ser prevista todo ano na LDO. O primeiro passo seria torná-la permanente, alterando a lei complementar 4.320/1964 para torná-la obrigatória. Sua função como seu próprio nome diz é reservar verbas para serem gastas em eventos imprevisíveis que necessitem de intervenção pública como catástrofes naturais, epidemias, etc. (BARROSO, 2003, p. 45).

Dito de maneira mais clara, há que se dar novo significado legal à reserva de contingência, para transformá-la no principal instrumento de cobertura das ações públicas urgentes e imprevisíveis, a fim de que despesas dessa natureza sejam realizadas precipuamente à custa da reserva prevista *a priori* e, apenas subsidiariamente, por meio de créditos extraordinários.

Outra mudança necessária diz respeito a alteração do *status quo ante*, para redefinir o *locus* das discussões realizadas no Congresso Nacional. A idéia é tornar cogente o exame de cada crédito extraordinário pela CMO, pois, devido ao curto prazo de análise das medidas provisórias que veiculam essas dotações, poucas acabam sendo apreciadas pela referida comissão, indo direto para o plenário da Câmara dos Deputados e, de lá, para o Senado Federal. Assim, conforme sugerido por Perezino (1999, p. 298 e 305), é salutar que a análise de cada crédito extraordinário se inicie de maneira imediata na CMO, órgão técnico permanente, que tem reconhecida excelência no trato de matérias orçamentárias, ao invés de serem abertas e instaladas sucessivas comissões temporárias.¹²³

¹²³ A CMO recebe assessoramento direto da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF), que, por sua vez, é órgão técnico criado em 1994, integrante da estrutura permanente do Senado e formado por

Sob outra via de análise, também é imprescindível que a criação de crédito adicional extraordinário passe a ser feita por meio de decreto expedido pelo Presidente da República, conforme consta do art. 58, §4º, do texto substitutivo retro mencionado.¹²⁴

Atualmente, a abertura de créditos adicionais extraordinários é realizada por meio de medidas provisórias. Ocorre que tal sistemática somente foi introduzida pela CR/1988, pois, até a promulgação desta, a abertura ocorria por decreto do Poder Executivo, que dele devia dar conhecimento imediato ao Poder Legislativo. Para Giacomoni (2010, p. 228), a alteração ocorrida não foi benéfica, tendo em vista que a mesma ampliou e tornou mais complexo um procedimento que, pela sua própria natureza (urgência), deveria ser célere e simples.

Um dos motivos que torna o processo menos célere, é que no projeto de conversão de medidas provisórias, os parlamentares podem apresentar emendas, o que não ocorre com o decreto, que é submetido ao Congresso Nacional apenas para ratificá-lo ou, se for o caso, suspender os seus efeitos.¹²⁵ Além disso – e parece circunstância muito mais grave –, enquanto tramita o projeto de conversão da medida provisória, há tempo suficiente para a execução da despesa, fato que acaba implicando na ausência de real controle por parte do Poder Legislativo. É bem verdade que se a medida provisória for rejeitada, o Congresso Nacional deve regulamentar, mediante Resolução, os seus efeitos jurídicos. Todavia, na prática, isso poderá se tornar impossível quanto aos gastos realizados:

Ao editar a medida provisória e, ato contínuo, efetuar o gasto correspondente, o que lhe é facultado pela Constituição de 1988, o Poder Executivo retira do Congresso Nacional a possibilidade de decidir a respeito. Com efeito, nesse caso em particular, pouco ou nada pode ser feito pelo Poder Legislativo, como será visto mais adiante. [...] A rejeição, por qualquer motivo, implicará na necessidade de aprovação de um decreto legislativo regulando as relações jurídicas constituídas durante o período em que vigeu a medida provisória. Ora, se o gasto já tiver ocorrido, como é de se esperar, nada mais resta ao Congresso Nacional que convalidar os atos correspondentes (MARSHALL, 2008, p. 34-38).

Consequentemente, a despesa, em si mesmo considerada, depois de empenhada, liquidada e realizada, dificilmente será revertida. Em outras palavras, apesar de ser possível a

consultores selecionados em concurso público de provas e títulos, aos quais cabe realizar, com profissionalismo e isenção político-partidária, estudos nas áreas de planos, orçamentos, fiscalização e controle público.

¹²⁴ Diga-se, inclusive, que essa mudança reflete antigos anseios da doutrina (v.g., PISCITELLI *et al*, 1992).

¹²⁵ Segundo Giacomoni (1997, p. 228): “No caso dos créditos extraordinários, a Constituição de 1988 trouxe duas novidades: ampliou as situações possíveis de serem atendidas por meio dessa modalidade de crédito e estabeleceu a medida provisória como instrumento legal de abertura do crédito. Para o autor, o emprego de medida provisória para abertura do crédito extraordinário não é uma boa solução, pois, ao ser apreciada, ela pode ensejar a apresentação de emendas e, até mesmo, a rejeição do crédito. Em sua opinião, a possibilidade de abertura de crédito extraordinário deveria ficar restringida apenas em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública, e sua abertura deveria continuar sendo feita por Decreto do Poder Executivo, com conhecimento imediato ao Poder Legislativo, conforme prevê o artigo 44 da Lei Federal nº 4.320/64”.

responsabilização pessoal do agente público pelo ato, a despesa, em si, depois de empenhada, liquidada e realizada, dificilmente poderá ser objeto de discussão ou controle. Roberto Piscitelli, Maria Timbó e Sandra Brum resumem bem essas questões:

[...] 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, requerendo a adoção de medidas provisórias, com força de lei, que deverão ser imediatamente submetidas ao Congresso; tais medidas perderão a eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação (art. 167, § 3º, e art. 62 e parágrafo único – CF). Sanches (1997, p. 70-71) julga não existirem razões de ordem prática, legal e doutrinária para mudar o procedimento tradicional de abertura do crédito extraordinário, utilizado, segundo ele, sem problemas por mais de um século. Acrescenta que o novo procedimento tem contribuído para travancar a pauta de trabalhos do Congresso Nacional, sem consequências fáticas, já que a vigência imediata do crédito extraordinário possibilita que os recursos sejam integralmente gastos antes de ser concluída até mesmo a apreciação de sua admissibilidade. E conclui com a seguinte declaração: No entanto, a partir de 1989, com base em interpretação bastante questionável do art. 167, § 3º, da Constituição, esse tipo de crédito passou a ser autorizado por medida provisória (PISCITELLI *et al.*, 1992, p. 45).

Talvez, por tais motivos, o texto substitutivo dos Projetos de Lei do Senado (PLS) nº 229 e 248 de 2009, em tramitação no Congresso Nacional, prevê no §4º, do seu artigo 58, que “O crédito extraordinário será aberto por decreto do Poder Executivo, que dele dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo”. Espera-se, portanto, que tal alteração seja, de fato, aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, com a sanção imediata do Presidente da República.

A par dessas questões, Barroso (2003, p. 37-43) explica que outra maneira de melhorar a eficiência do processo orçamentário, é dar grande divulgação às metas do PPA, com relatórios que comprovem a compatibilização deste com as despesas realizadas, pois, somente assim, será possível verificar se as ações do Poder Público realmente refletem os objetivos pré estabelecidos a médio e longo prazo. Desenvolvendo raciocínio similar:

O que falta no governo é um plano nacional de desenvolvimento refletido na Lei do Plano Plurianual, para ser executado ao longo dos exercícios financeiros de conformidade com os recursos alocados pela Lei Orçamentária Anual, hoje, transformada em uma peça de ficção, quando deveria refletir o plano de ação governamental, em obediência ao princípio da legalidade das despesas, corolário do princípio da legalidade tributária (HARADA, 2008 b).

Vale lembrar que, se a participação popular organizada é fundamental durante o processo de elaboração do orçamento, não menos importante é a fiscalização *a posteriori*. Por tal razão, a legislação de regência, além de cobrar severa prestação de contas ao Legislativo e aos Tribunais auxiliares, diz que deve haver – ou pelo menos deveria – ampla e detalhada

divulgação dos gastos públicos. Cita-se, v.g., a exigência de disponibilização eletrônica e de acesso público, das prestações de contas e do parecer prévio do RREO¹²⁶ e do RGF¹²⁷, em versões completas e simplificadas. Veja-se o que prescreve os artigos 48 e 48-A da LC nº 101/2000, com a redação da LC nº 131/2009:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Com efeito, é recomendável que os referidos Projetos de Lei do Senado (PLS nº 229/2009 e 248/2009) tratem da questão e imponham ao Poder Executivo a obrigatoriedade de divulgar, mais amplamente, os relatórios exigidos na LC 101/2000 (LRF), bem como criem e regulamentem outros relatórios específicos, destinados a demonstrar compatibilização das metas do PPA com as efetivas execuções orçamentárias, inclusive para ser possível verificar se as despesas executadas, via crédito extraordinário, eram ou não previsíveis.

Até este ponto foram apontadas, como necessárias, várias alterações no desenho institucional vigente. Todavia, a mudança que parece mais urgente tem índole constitucional, para estabelecer que as hipóteses de criação dos créditos extraordinários seja *numerus*

¹²⁶ O Relatório Resumido da Execução Orçamentária deve ser publicado até 30 dias após cada bimestre, contendo o balanço orçamentário, os demonstrativos de execução e a apuração: a) da receita corrente líquida; b) das receitas e despesas previdenciárias; c) dos resultados nominal e primário; d) das despesas com juros; e) dos Restos a Pagar.

¹²⁷ O Relatório de Gestão Fiscal deve ser publicado até 30 dias após o encerramento do período de gestão, contendo, dentre outras informações, as despesas com pessoal, as dívidas consolidada e mobiliária, as concessões de garantias, as operações de crédito (inclusive por antecipação de receita) e a indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites.

clausus, ao contrário do rol atual, considerado *numerus appertus* (PEREZINO, 1999, p. 300). Diga-se, inclusive, que essa alteração pode fazer parte da PEC nº 45/08, que torna crime de responsabilidade do Presidente da República a edição de crédito extraordinário que não seja para atender às despesas decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Com relação a necessidade de se estabelecer formalmente na CR/1988 o rol taxativo dos casos em relação aos quais podem ser criados créditos extraordinários, importa frisar que o regramento atual consigna hipóteses legais que não são exaustivas (ou *numerus clausus*), mas meramente exemplificativas (ou *numerus appertus*). Ou seja, a lista inserta na parte final do art. 167, §3º, que especifica as hipóteses de guerra, comoção interna ou calamidade pública, é tida como norte e não como limite para a criação de créditos extraordinários.

Ocorre que essa flexibilização no emprego do mecanismo (rol aberto, apenas exemplificativo) “é extremamente perigosa e tem se prestado a abusos, como os recentes casos de edição de medidas provisórias abrindo créditos extraordinários para obras no setor rodoviário e aumento de capital do Banco do Brasil S/A” (PEREZINO, 1999, p. 301).¹²⁸ Assim, também neste ponto, é indispensável retomar a sistemática anterior à CR/1988:

Como o problema está, também, na excessiva flexibilidade concedida na utilização do mecanismo, dever-se ia retornar ao modelo anterior ao da Constituição de 1988, ou seja, a abertura do crédito extraordinário dar-se-ia apenas em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública, por meio de Decreto do Poder Executivo, com imediata comunicação ao Poder Legislativo (GIACOMONI, 2005, p. 291 *apud* MARSHALL, 2008, p. 36).

Destarte, forte nas considerações realizadas nas seções 4.1 e 4.2 deste capítulo, resta concluir que a minimização dos problemas gerados pelo uso indiscriminado de créditos extraordinários – circunstância fática demonstrada de maneira quantitativa e qualitativa no segundo capítulo e analisada criticamente no terceiro capítulo –, exige desafiantes mudanças de postura em relação a fiscalização e controle do processo orçamentário, bem como demanda inúmeras alterações no regramento jurídico vigente, tanto para assegurar maior deliberação democrática entre os Poderes do Estado e entre estes e a sociedade, quanto para estabelecer critérios mais rígidos de utilização do instrumento.

E assim, após esse derradeiro apanhado das questões abordadas, didaticamente distribuídas ao longo dos capítulos 2, 3 e 4, é oportuno passar às considerações finais.

¹²⁸ Essas observações, feitas por Perezino, remetem-se, inclusive, a excerto do parecer técnico do Senador Pedro Simon, exarado durante na tramitação da PEC nº 29/1996. A mesma preocupação é esboçada por Marshall (2008, p. 26) em relação a qualquer tipo de MP, pois, em qualquer caso, “de acordo com Bulos (2007), os termos relevância e urgência são vagos, fluidos e imprecisos”, ou seja, a “compreensão do significado desses vocábulos envolve juízos de valor e pode alcançar dimensões variáveis no tempo e no espaço”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos resultados da pesquisa já terem sido apresentados no bojo dos capítulos anteriores, neste ponto é mister reiterá-los com o fito de aplainar as conclusões parciais de cada tema problematizado e, dessa forma, apresentá-las de maneira concisa e concatenada.

O presente trabalho buscou confirmar a hipótese de que, não obstante a edição de créditos extraordinários subsumir-se num ato discricionário do Poder Executivo e, mais do que isso, num meio necessário para a boa execução dos gastos públicos, este instrumento tem sido utilizado de forma indiscriminada pelo Governo Federal, isto é, em desconformidade com os critérios materiais que delimitam a sua existência.

No segundo capítulo, foram pesquisados os créditos extraordinários editados no período de 2002 a 2010, para demonstrar os seus impactos na estruturação geral do orçamento. Nesse passo, o conjunto de dados obtido foi distribuído e estruturado de forma a possibilitar observação crítica quanto ao volume e, também, à natureza das dotações orçamentárias criadas por meio dessa espécie de créditos adicionais.

Relativamente às análises quantitativas feitas, ficou comprovado que: a) de maneira geral, o Executivo possui alta taxa de dominância na aprovação da agenda legislativa (expressivos 82% contra apenas 14% do Congresso Nacional); b) 25% de todas as MP's editadas desde 2002 destinaram-se à criação de créditos extraordinários; c) entre 2002 e 2010 os créditos extraordinários editados superaram o expressivo valor atualizado de R\$ 200 bilhões, com acentuadas variações anuais entre -91,54% até 289,22%; d) nos exercícios de 2002 e 2007, os créditos extraordinários chegaram a representar quase 12% de tudo o que foi gasto pela União (descontando-se os encargos especiais com dívida pública); e) mesmo na média, os valores dos créditos extraordinários superaram em mais R\$ 52,7 bilhões os gastos totais do grupo investimentos, que é responsável por concentrar os programas governamentais que mais trazem benefícios diretos à economia e à sociedade; f) a própria reserva de contingência existente desde 2002, já seria suficiente para cobrir, praticamente, todos os valores das despesas realizadas por meio dos créditos extraordinários e, nas exceções em que isso não fosse possível, ainda assim, a parte faltante corresponderia a uma parcela consideravelmente menor. Porquanto, esses números – os quais avaliaram a quantidade de MP's editadas para a criação de créditos extraordinários, bem como os seus respectivos valores, confrontando-os com o montante das despesas executadas, dos investimentos e,

também, da reserva de contingência – demonstraram a falta de razoabilidade, legitimidade e proporcionalidade dos créditos extraordinários criados entre 2002 e 2010.

Outrossim, os demais dados distribuídos no segundo capítulo esquadriharam a seguinte situação fática-qualitativa, que, da mesma forma, evidenciou a utilização inadequada do instrumento: a) apenas a identificação dos desvios de finalidade mais óbvios, foi suficiente para demonstrar que mais de 46% do valor total de créditos abertos entre 2002 e 2010 estiveram em total descompasso com os permissivos constitucionais e legais aplicáveis à espécie; b) se acrescidos os créditos destinados a construção, conservação, manutenção, adequação e restauração de trechos rodoviários, o percentual anterior subiria para 50,88%; c) entre 2002 e 2010 foram identificadas dezenas de créditos extraordinários para uma mesma ação, em exercícios fiscais distintos, ou seja, foi demonstrada a utilização recorrente e reiterada do instrumento, para despesas do mesmo tipo, tornando-as evidentemente ordinárias; d) as categorias de despesas mais críticas, tanto em relação a quantidade dos créditos, quanto ao valor das dotações, vinculam-se às áreas de transportes e saúde.

Confirmou-se, portanto, a hipótese de que a alteração superveniente e unilateral do orçamento, por meio de medidas provisórias veiculadoras de créditos extraordinários, foi de tal natureza e monta que, além de desfigurar a proposta orçamentária originária, está sendo realizada fora dos limites estabelecidos pela CR/1988 e legislação de regência. Vale dizer, a observação quantitativa e qualitativa dos dados confirmou a existência de desvios na utilização do instrumento, qualificado pela falta de razoabilidade, legitimidade e cabimento de parcela considerável das dotações extraordinárias, sendo tais circunstâncias suficientes para caracterizar o uso indiscriminado do procedimento.¹²⁹

Ocorre que o Orçamento Público, principal instituição vigente no país com o escopo de orientar a programação e execução de políticas públicas, foi concebido a partir de fundamentos e finalidades específicas, e, por isso mesmo, não pode se divorciar dos ditames estabelecidos pela CR/1988 e pelo conjunto de normas e princípios que regulam, institucionalmente, a existência válida dos créditos ditos extraordinários.

Nessas circunstâncias, a principal contribuição do trabalho foi indicar novo norte para o debate do problema, apresentando sustentação teórica que não se limitou ao pensamento montesquiano, mas sopesou, também, o princípio da legalidade, o paradigma da programação e a natureza institucional do Orçamento Público. Em termos, buscou-se realizar estudo crítico para destacar que as duas feições mais marcantes do orçamento público atual são:

¹²⁹ Além disso, confirmou-se, novamente, a hipótese de Marshall (2008), para quem as dotações orçamentárias extraordinárias, editadas pelo Governo Federal entre 2003 e 2007, representaram um orçamento paralelo.

- Primeiro, a condição *sine qua nom* de respeito ao paradigma da programação (programação como princípio, componente cogente dos atos de controle, método de elaboração do orçamento público, elemento estrutural do seu conceito e critério para definição da sua natureza sócio-política).¹³⁰
- Segundo, que o mesmo, atualmente, é reverenciado como a principal arena (instituição) de escolhas públicas, limitada axiológica, ontológica e deontologicamente pelo sobredito paradigma da programação.

Com isso, no terceiro capítulo foi possível analisar porque, exatamente, a criação indiscriminada de créditos extraordinários afeta o orçamento, as políticas públicas e o regime democrático. Particularizando, o texto demonstrou como a contumaz utilização de dotações extraordinárias, para cobrir despesas de caráter ordinário, macula a instituição formal que disciplina o instrumento em tela, desprestigia o viés programático do processo orçamentário e passa a servir como broquel de sustentação política de um poder em detrimento dos demais – escopo ilegítimo, face aos corolários do Estado Democrático de Direito.

À vista das teorias racionais (especialmente a neoinstitucionalista), foi defendido que o principal motivo do Executivo para a edição indiscriminada de créditos extraordinários fundase na vontade do governo de impor suas preferências, ao largo do Legislativo. E isso só acontece porque o desenho institucional é frágil e, também, porque as sanções estabelecidas não são devidamente aplicadas.

Nesse diapasão, também foi confirmada a hipótese de que é possível definir novo *locus* e *modus* tanto para a aprovação quanto para a discussão – prévia e/ou *a posteriori* – dos créditos extraordinários, inclusive com maior deliberação democrática, a partir de meios institucionalizados de articulação entre os Poderes do Estado e entre estes e a sociedade. Acerca disso, o quarto capítulo demonstrou que é possível alterar o *status quo* e criar arranjos institucionalizados para participação mais adequada dos atores envolvidos (*stakeholders*) e, dessa forma, evitar a criação inadequada de créditos extraordinários.

Foram apontadas como necessárias as seguintes mudanças institucionais: a) atualizar a legislação infraconstitucional; b) regulamentar as figuras do remanejamento, transposição e transferência de dotações orçamentárias; c) redefinir os critérios legais da reserva de contingência; d) tornar cogente o exame individual de cada crédito extraordinário pela CMO; e) retomar a sistemática de se criar créditos extraordinários por meio de decreto presidencial; f) fazer o redesenho dos relatórios de compatibilização das metas do PPA; g) estabelecer que

¹³⁰ Importante lembrar que essa concepção em torno do paradigma da programação, na qual se baseia inteiramente a pesquisa, é fruto da bem aventurada evolução histórica e científica da própria instituição orçamentária.

as hipóteses de criação dos créditos extraordinários seja *numerus clausus*, ao contrário do rol atual, considerado *numerus appertus*.

Sob outro vértice da questão, também foi demonstrado que, paralelamente à necessária readequação das instituições formais e informais, é possível tanto o controle imediato e *in concreto* das normas que criam esses créditos, quanto a responsabilização cível (ato de improbidade administrativa), criminal (crime de responsabilidade) e política (*impeachment*) do agente público responsável pela utilização indevida do instrumento.

No que tange ao controle, é indispensável reiterar que o mais importante passo que precisa ser dado está, justamente, na seara da participação direta da população e das suas entidades representativas não governamentais, bem como dos conselhos públicos de composição paritária. Particularizando a questão, Rocha (1996, p. 387), explica que “a maior democratização dos orçamentos públicos e seu efetivo controle social é um desafio e uma tarefa que está colocada para a sociedade. A ela caberá ampliar os espaços existentes para sua participação e controle dos orçamentos”. Igualmente esclarecedoras são as observações de Genro (2000, p. 118 *apud* RUARO, 2003, p. 96):

a reposição da funcionalidade do Estado, no mundo atual, só pode processar-se através de um ‘choque democrático’, com a dissolução das barreiras burocráticas que separam o Estado do cidadão comum. A consulta, o plebiscito, o referendo, podem ser vulgarizados com a sua integração num novo Direito Constitucional Democrático. De outra parte, o chamamento a uma participação direta dos cidadãos pelo controle da elaboração e execução do Orçamento – por onde passa o poder real do Estado e são mediados os interesses grupais de classe – pode ser a base desta virada regenerativa da democracia.

Por todo o exposto, a pesquisa realizou interpretação dialética do problema, confrontando as observações quantitativas com o marco teórico definido, para, ao final, fornecer análise qualitativa, a qual – espera-se – servirá de subsídio para a confecção de outros diagnósticos e, também, para uma construção acadêmica e jurisprudencial mais adequada à solução do uso inadequado dos créditos ditos extraordinários, bem como para a discussão de arranjos destinados à melhor aplicação e fiscalização dos recursos orçamentários.¹³¹

¹³¹ Sob essa perspectiva, é salutar que a origem dos créditos extraordinários e seus impactos na estruturação do orçamento sejam objetos de permanente observação acadêmica, inclusive para reformular, revisar e criticar os fundamentos apresentados, seja ou não para apoiar o que fora defendido nesta pesquisa. Aliás, no curso do trabalho foram apresentadas duas hipóteses ainda não confirmadas e que podem ser objeto de futuros estudos, quais sejam: a) é possível o controle concentrado de normas orçamentárias que criam créditos extraordinários, especificamente em relação aos critérios de definição do que seja urgente e imprevisível, sendo importante redefinir a jurisprudência pacificada há décadas no STF, que veda essa possibilidade; b) do ponto de vista econômico, é possível que a criação indevida de créditos extraordinários, pelo menos em relação às dotações criadas no último mês de cada ano, tenha como razão o atendimento da política macrofiscal adotada pelo Governo Federal a partir de 1999, baseada na geração de elevados superávits primários e no austero regime de metas inflacionárias (é possível que haja relação entre os créditos dessa natureza – editados mais ao final de cada ano – e o contingenciamento desnecessário de dotações orçamentárias já prevista na LOA).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Afonso Gomes Aguiar. *Direito Financeiro: a Lei nº 4.320 comentada ao alcance de todos*. 3. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ÁVILA, Humberto Bergmann. Distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade. In: *Revista Eletrônica Diálogo Jurídico*. Salvador, Centro de Atualização Jurídica, ano I, vol. I, n. 4, jul/set, 2001.

AVRITZER, Leonardo. Racionalidade, mercado e normatividade: uma crítica dos pressupostos da teoria da escolha racional. In: *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 44, mar, 1996.

BAERT, Patrick. Algumas limitações das explicações da escolha racional na ciência política e na sociologia. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v.12, n.35, out, 1997.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 12a. edição. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

BALTAZAR, Antonio Henrique Lindemberg. Direito Tributário e controle social. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v.7, n.29, set/out. 2009. p.7-15.

BARROS, Gláucia. Prioridade absoluta também no orçamento público. *MPMG Jurídico*, Belo Horizonte, Ano II, Edição Especial, out, 2007. p.63-65.

BARROSO, Rafael Chelles. *O Processo Decisório do Orçamento do Governo Federal na Visão da Nova Economia Institucional*. Brasília: ESAF, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário*. 5a. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

BERCLAZ, Márcio Soares & MOURA, Millen Castro M. de. O FIA e as so(m)bras do orçamento público. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 12, n. 1773, 9 maio 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11241>>. Acesso em: 30 mar. 2008.

BOBBIO, Norberto & MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução: Carmen C. Varieli [et al.]; 10. edição. Brasília: Univers. de Brasília, 1997.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. *Diário Oficial da União*, de 5 outubro 1988.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar 101, de 4 maio 2000. *Diário Oficial da União*, de 5 maio 2000.

_____. Lei das Normas Gerais de Direito Financeiro. Lei Federal nº 4.320, de 17 mar. 1964. *Diário Oficial da União*, de 23 março 1964.

_____. *Manual Técnico do Orçamento*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2001.

_____. *Nota Técnica nº 07/2008. 1ª avaliação orçamentária de 2008*. Senado Federal. Brasília, abril, 2008.

_____. *O Desafio do Planejamento Governamental*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2002.

_____. *Planos e Orçamentos Públicos: Conceitos, Elementos Básicos e Resumos dos Projetos de Leis do Plano Plurianual 2000/2003 e do Orçamento/2001*. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF, Brasília, 2001.

_____. Supremo Tribunal Federal – Tribunal Pleno. *Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.048-1/DF*. Relator: Ministro Gilmar Mendes, j. 14 maio 2008. *DJe*: 22 ago. 2008, p.55-192.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. A argüição de descumprimento de preceito fundamental: instrumento de tutela do condicionamento constitucional - leis financeiras e plano plurianual. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte , v., n.41, jan./jun. 2002. p.253-270.

CARAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá. *Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional*. Dissertação (mestrado) - Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor); Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2009.

CARNEIRO, Ricardo. *Estado, Mercado e o Desenvolvimento do Setor Elétrico Brasileiro*. Tese (Doutorado em Ciências Humanas – Sociologia e Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2000.

CARNEIRO, Ricardo e BRASIL, Flávia de Paula Duque. *Descentralização e Desenvolvimento Institucional dos Municípios Mineiros: avaliação da concepção e da implementação da estratégia do Programa SOMMA*, Texto para discussão 33, Escola de Governo da João Pinheiro, fevereiro de 2007, Belo Horizonte.

CASTRO, Róbison Gonçalves de. Considerações Acerca da Constitucionalidade na Expedição de Medidas provisórias Versando Matéria Orçamentária Pública. *Revista ABOP*, 1º quadrimestre de 1996, nº 35. Brasília, 1996.

CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 4a. Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999 *apud* OLIVEIRA, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 16ª. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. *Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária*. Rio de Janeiro: Dados, vol.45, n. 2, 2002.

FURTADO, Jose de Ribamar Caldas. Créditos adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recursos. *Revista do TCU*, Brasília, v.36, n.106, out/dez, 2005, p.29-34.

GENRO, Tarso. Co-gestão: Reforma Democrática do Estado. In: FISCHER, Nilton Bueno e MOLL, Jacqueline (orgs.). *Por uma Nova Esfera Pública: A Experiência do Orçamento Participativo*. Petrópolis: Vozes, 2000.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIAMBIAGI, Fabio. Programação fiscal: sugestões para o médio prazo. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 17, p. 117-152, Junho, 2002.

HARADA, Kiyoshi. Desvios orçamentários. *Revista Bonijuris*, Curitiba, v.20, n.530, jan. 2008 a, p. 19-20.

_____. Aberturas de créditos extraordinários. Exame da MP nº 405/07. Efeitos da decisão do STF. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 12, n. 1787, 23 maio 2008 b. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11292>>. Acesso em: 29 jan. 2010.

_____. Alguns aspectos polêmicos da lei de responsabilidade fiscal. In: *CD-ROM Júris Plenum*, n. 104, jan/mar 2009 a.

_____. Precatório judicial: questões relevantes. In: *CD-ROM Júris Plenum*, n. 104, jan/mar 2009 b.

IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

IZAGUIRRE, Mônica. Crédito extraordinário motiva 1/4 das MP's. *Valor Econômico*. 20/03/2008, Política, p. A11. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/92595>>. Acesso em: 30 mar 2010.

JUNQUEIRA, Luciana Santos. O tribunal de contas e o controle das contas públicas. In: CASTRO, Dayse Starling Lima (org.). *Direito Público*. Belo Horizonte: IEC/PUC Minas, 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei nº 4.320 Comentada*. 32ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2008.

MARSHALL, Carlos Mello. *Os créditos extraordinários abertos por medida provisória: um orçamento paralelo?* Brasília, Unilegis, 2008.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22ª ed., São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. *Direito municipal brasileiro*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 13ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MELLO, Celso de. Voto Vista na Medida Cautelar. In: *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.048-1/DF*, Supremo Tribunal Federal – Órgão Pleno, j. 14 maio 2008. DJe: 22 ago. 2008, p. 135-175.

MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. Tradução: Cristina Muracho. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Audiências públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 210, p. 11-23, out./dez. 1997.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Finanças Públicas e Sistema Constitucional Orçamentário*. Rio de Janeiro: Forense, 1995 *apud* OLIVEIRA, 2006.

NEVES, Wanderlei Pereira das; MONTAGNA, Valdor Ângelo. *Créditos adicionais especiais e extraordinários com vigência plurianual*. Brasília, Senado Federal - Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, Setembro, 1999.

NÓBREGA, Marcos. *Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Orçamentárias*. 1a. Ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002 *apud* OLIVEIRA, 2006.

NORTH, Douglas. *Institutions, Institutional Change New York*. Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura*. São Paulo: Hucitec, 2009.

_____. *A Evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro : 1889-2009*. Texto para discussão 1469. Brasília: IPEA, 2010.

OLIVEIRA, Marcélio Nogueira de. Planejamento orçamentário: instrumento para coibir a paralisação de obras publicas. In: *Cadernos da EJEF: Direito Publico*. Belo Horizonte: EJEF, 2006. p. 127-143.

PEREIRA, Jorge Uberson. *Posicionamento competitivo e contexto de referência: movimentos isomórficos e de diferenciação*. Dissertação (mestrado). Faculdade de Administração do Centro Universitário Positivo, Curitiba, 2007

PEREIRA, Romilson Rodrigues. Orçamento publico e os paradigmas do desenvolvimento sustentável. *Revista do TCU*, Brasília, v.40, n.112, mai/ago, 2008, p.89-96.

PEREZINO, Luiz Fernando de Mello. Crédito extraordinário: discussão sobre tramitação e forma de operacionalização. In: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 36 n. 142, abr/jun, 1999, pp. 297-306. Disponível em: http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/Pdf/pdf_142/r142-23.PDF. Acesso em 30 mar 2010.

PESSANHA, Charles. O Poder Executivo e o Poder Legislativo nas Constituições Brasileiras. Teoria e Prática. In: VIANNA, Luiz Werneck. (Org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

PINTO, Elida Graziane. *Controle da administração do endividamento público*. Tese (doutorado). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

_____. Discricionariedade, contingenciamento e controle orçamentário. In: *Gestão & Tecnologia*. Vol. 6, n. 2 (2006), jul./dez.2006

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; BRUM, Sandra Maria Deud; ROSA, Maria Berenice. *Contabilidade Pública – Uma Abordagem da Administração Financeira Federal*. São Paulo: Atlas, 1992.

PISCITELLI, Rui Magalhães. A dignidade da pessoa e os limites a ela impostos pela reserva do possível. In: *CD-ROM Júris Plenum*, n. 104, jan./mar 2009.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REZENDE, Fernando Antônio. *Finanças Públicas*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ROCHA, Paulo Eduardo Nunes de Moura. Controle social dos orçamentos públicos. In: *Anais da XVI Conferencia Nacional da OAB*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 1996, p.381-389.

ROMO, Carlos Matus et al. Bases teóricas do Orçamento-programa (Documento

preliminar). *Revista ABOP*, Brasília, 5(1), jan./abr. 1980.

ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio F. da. *Manual de Direito Financeiro & Direito Tributário*, 17ª ed., Ed. Renovar: Rio de Janeiro, 2003.

SADECK, Francisco; GERIN, Álvaro; VALLE, Bruno. *Contingenciamento: necessidade tributária ou instrumento da política econômica?* Brasília: INESC, maio 2005. (Nota Técnica, 98).

SILVA, Fernando Antonio Rezende; CUNHA, Armando Santos Moreira da. *Contribuintes e cidadãos: compreendendo o orçamento federal*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2002.

_____. *O Orçamento Público e a Transição do Poder*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SIQUEIRA, Marcelo Sampaio. Orçamento público e a aplicação dos princípios constitucionais econômicos. In: *Revista da Procuradoria Geral do Município de Fortaleza*. Fortaleza, v.9, n.10. 2002. p. 127-147.

TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Cerqueira. *A Lei nº 4.320 no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: NDJ, 2006.

TOLLINI, Helio. *Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária*. Brasília: Câmara dos Deputados, maio, 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.