



SENADO FEDERAL
UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO
UNILEGIS

CARLOS MELLO MARSHALL

**OS CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS ABERTOS POR MEDIDA
PROVISÓRIA: UM ORÇAMENTO PARALELO?**

BRASÍLIA
2008



CARLOS MELLO MARSHALL

**OS CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS ABERTOS POR MEDIDA
PROVISÓRIA: UM ORÇAMENTO PARALELO?**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política em 2008.

Orientador: Prof. Dr. Caetano Ernesto Pereira de Araújo

**BRASÍLIA
2008**

OS CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS ABERTOS POR MEDIDA PROVISÓRIA: UM ORÇAMENTO PARALELO?

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Ciência Política realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul no 1º semestre de 2008.

Aluno: Carlos Mello Marshall

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Caetano Ernesto Pereira de Araújo - Orientador

Profª. Drª. Leany Barreiro de Sousa Lemos – Professor convidado

Brasília, 3 de Dezembro de 2008.

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Isnard e Mariza, por todas as lições de vida recebidas.

À minha esposa, Norma, por ter ficado ao meu lado em todos os momentos desta caminhada.

Aos meus filhos, Rogério e Rafael e à minha enteada Carolina, pelo apoio incondicional.

AGRADECIMENTOS

Ao Senado Federal, por ter me dado a oportunidade de ampliar os meus conhecimentos em Ciência Política neste curso de especialização.

Ao colega e orientador, Prof. Dr. Caetano Ernesto Pereira de Araújo, pelas sugestões recebidas, sempre pertinentes e úteis.

Ao diretor da Subsecretaria de Apoio Técnico da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, Leinei Gomes de Oliveira, pelo apoio recebido na elaboração das consultas aos bancos de dados do SIGA Brasil.

EPÍGRAFE

“Creio no povo, anônimo e coletivo, com todos os seus contrastes, desde a febre criadora à mansidão paciente. Creio ser desse amálgama, dessa fusão de lama e emoções, que emana não apenas o Poder, mas a própria sabedoria. E, nele crendo, não posso desacreditar de seus delegados. Creio na palavra, ainda quando viril ou injusta, porque acredito na força das idéias e no diálogo que é seu livre embate. Creio no regime democrático, que não se confunde com a anarquia, mas que em instante algum possa rotular ou mascarar a tirania. Creio no Parlamento, ainda que com suas demasias e fraquezas, que só desaparecerão se o sustentarmos livre, soberano e independente. Creio na liberdade, este vínculo entre o homem e a eternidade, essa condição indispensável para situar o ser à imagem e semelhança de seu Criador”

Mário Covas (12/12/1968)

RESUMO

As constituições brasileiras, regra geral, adotaram o princípio da separação dos poderes, sistematizado por Montesquieu. A Constituição de 1988 o consagrou como cláusula pétrea. A par disso, dotou o Poder Executivo de um poderoso instrumento que o permite legislar de forma excepcional: a medida provisória, sucedânea do decreto-lei, de larga utilização na Era Vargas e no período da ditadura militar. A medida provisória deve ser empregada, segundo a Constituição de 1988, apenas em casos de relevância e urgência. Ela também é utilizada para abrir créditos extraordinários à lei orçamentária anual. Nesse caso em particular, a Constituição de 1988 exige também que a despesa a ser coberta pelo crédito seja imprevisível. Recentemente, a edição recorrente de medidas provisórias editadas pelo atual Presidente da República sem a observância, na visão dos partidos políticos de oposição, dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância, levou o Partido da Social Democracia Brasileira a ingressar com uma ação no Supremo Tribunal Federal questionando a ausência daqueles pressupostos em uma determinada medida provisória. O Supremo Tribunal Federal decidiu, liminarmente, no sentido de suspender a vigência do diploma questionado. No julgamento, o ministro Celso de Mello, em seu voto, reproduziu trecho no qual o autor da ação argumenta que o Presidente da República, ao abusar da edição de medidas provisórias para abrir créditos extraordinários, cria uma espécie de “orçamento paralelo”. O presente trabalho tem como objeto verificar a veracidade daquela assertiva, ou seja, se as medidas provisórias que abrem créditos extraordinários afetam a lei orçamentária aprovada e a sua execução financeira a ponto de configurarem um “orçamento paralelo”. Adotou-se como hipótese a ser testada a de que, se adotado como parâmetro da pesquisa o Grupo de Natureza da Despesa, os créditos extraordinários abertos entre 2003 e 2007 modificariam a distribuição percentual das despesas autorizadas pelo Congresso Nacional nas leis orçamentárias anuais, o que configuraria um afastamento das prioridades nacionais lá estabelecidas e, em consequência, a existência de um “orçamento paralelo”. Adicionalmente, o trabalho analisa a distribuição percentual dos créditos extraordinários entre os grupos de natureza de despesa, tanto nos orçamentos autorizados como na execução financeira. Ademais, para o grupo de maior interesse dos parlamentares – o grupo Investimentos –, examina a repartição dos valores pagos entre as funções e programas. Por fim, conclui que os créditos extraordinários alteraram, em todos os anos estudados, a distribuição percentual dos grupos de natureza de despesa dos orçamentos autorizados e da execução financeira, o que confirma a hipótese de trabalho inicial.

Palavras-chave: Créditos extraordinários. Medida provisória.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1– Leis aprovadas por autoria de iniciativa, exceto decretos-leis.....	31
Tabela 2 – Leis aprovadas por autoria de iniciativa, inclusive decretos-leis.....	32
Tabela 3 – Leis aprovadas por autoria de iniciativa e MP´s originárias aprovadas.....	32
Tabela 4 – Medidas provisórias de créditos extraordinários: 2003-2007.....	41
Tabela 5 – Efeito global dos créditos extraordinários nos orçamentos autorizados: 2003-2007.....	41
Tabela 6 – Distribuição percentual dos grupos de natureza de despesa para os valores autorizados: 2003-2007.....	42
Tabela 7 – Efeito dos créditos extraordinários nos orçamentos autorizados de 2003, por grupo de natureza de despesa.....	43
Tabela 8 - Efeito dos créditos extraordinários nos orçamentos autorizados de 2004, por grupo de natureza de despesa.....	43
Tabela 9 - Efeito dos créditos extraordinários nos orçamentos autorizados de 2005, por grupo de natureza de despesa.....	44
Tabela 10 - Efeito dos créditos extraordinários nos orçamentos autorizados de 2006, por grupo de natureza de despesa.....	45
Tabela 11 - Efeito dos créditos extraordinários nos orçamentos autorizados de 2007, por grupo de natureza de despesa.....	45
Tabela 12 – Emendas aprovadas no grupo Investimentos: 2003-2007.....	46
Tabela 13 – Efeito global dos créditos extraordinários na execução financeira: 2003-2007.....	47
Tabela 14 - Distribuição percentual dos grupos de natureza de despesa para os valores pagos: 2003-2007.....	48
Tabela 15 – Efeito dos créditos extraordinários na execução financeira de 2003, por grupo de natureza de despesa.....	49
Tabela 16 – Efeito dos créditos extraordinários na execução financeira de 2004, por grupo de natureza de despesa.....	49
Tabela 17 – Efeito dos créditos extraordinários na execução financeira de 2005, por grupo de natureza de despesa.....	50
Tabela 18 – Efeito dos créditos extraordinários na execução financeira de 2006, por grupo de natureza de despesa.....	51
Tabela 19 – Efeito dos créditos extraordinários na execução financeira de 2007, por grupo de natureza de despesa.....	51
Tabela 20 – Efeito dos créditos extraordinários nos orçamentos autorizados e na execução financeira, para os principais grupos de natureza de despesa.....	52
Tabela 21 – Efeito dos créditos extraordinários na execução financeira do grupo Investimentos, em 2006: principais funções e programas.....	53
Tabela 22 – Efeito dos créditos extraordinários na execução financeira do grupo Investimentos, em 2007: principais funções e programas.....	53

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.....	13
3 A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO NO BRASIL.....	17
3.1 A Constituição de 1824.....	17
3.2 A Constituição de 1891.....	17
3.3 O Decreto nº 19.938/30.....	18
3.4 A Constituição de 1934.....	18
3.5 A Constituição de 1937.....	19
3.6 A Constituição de 1946.....	20
3.7 Os Atos Institucionais emitidos entre 1964 e 1967.....	20
3.8 A Constituição de 1967, outros Atos Institucionais e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969.....	21
3.9 A Constituição-Cidadã de 1988.....	23
3.10 A Medida Provisória.....	25
3.11 A produção legislativa do Poder Executivo no período republicano recente.....	31
4 A MEDIDA PROVISÓRIA COMO INSTRUMENTO PARA A ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO.....	34
4.1 Histórico.....	34
4.2 A tramitação no Congresso Nacional.....	37
5 O EFEITO DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS NOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL (2003-2007)....	39
5.1 Definições.....	39
5.2 Simplificações e conseqüências.....	40
5.3 Os créditos extraordinários no período 2003-2007.....	41
5.4 O efeito global dos créditos extraordinários nos orçamentos autorizados.....	41
5.5 O efeito dos créditos extraordinários nos orçamentos autorizados, por grupo de natureza de despesa.....	42
5.6 O efeito global dos créditos extraordinários na execução financeira.....	47

5.7 O efeito dos créditos extraordinários na execução financeira, por grupo de natureza de despesa.....	48
5.8 O efeito dos créditos extraordinários na execução financeira do grupo Investimentos, por função e por programa.....	52
6 CONCLUSÕES.....	55
REFERÊNCIAS.....	58

1 INTRODUÇÃO

A teoria da separação dos poderes, idealizada por Montesquieu, foi por ele sistematizada na obra *O Espírito das Leis* e está inscrita na maioria das constituições republicanas do século XX. A segregação das funções do Estado e o controle recíproco entre os seus Poderes se constituem nos dois pilares da teoria. Assim, ela preconiza uma divisão das funções do Estado entre três Poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Em paralelo, admite algum espaço de competência concorrente, com o objetivo de produzir um equilíbrio entre eles (MONTESQUIEU, 2000).

As constituições republicanas brasileiras, à exceção daquelas dos períodos ditatoriais, não se afastaram do paradigma de Montesquieu, tendo adotado a tripartição de Poderes e um sistema capaz de proporcionar um equilíbrio entre eles¹. Assim, cabe ao Poder Legislativo, via de regra, legislar. Entretanto, a Constituição de 1988, seguindo o exemplo da maioria das democracias contemporâneas, permite que o Poder Executivo, em condições especialíssimas, atue como legislador sob controle, *a posteriori*, do Poder Legislativo.

O instrumento por excelência utilizado pelo Poder Executivo para exercer seu papel de legislador extraordinário foi, no passado, o decreto-lei; hoje, é a medida provisória, instituída pela Constituição de 1988. No entanto, desde o seu aparecimento no ordenamento jurídico pátrio ela tem sido mal utilizada, segundo um grande número de doutrinadores, juristas e parlamentares. Os questionamentos têm se concentrado principalmente no excessivo número de medidas provisórias adotadas e na ausência dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância que deveriam balizar a sua utilização.

A medida provisória também é, conforme dispõe o art. 167 da Carta Magna, o instrumento de que dispõe o Presidente da República para a abertura de créditos extraordinários à lei orçamentária anual. A Constituição de 1988 também exige, nesse caso em particular, que a despesa a ser coberta pelo crédito extraordinário seja imprevisível e urgente.

As críticas à edição de medida provisória em geral e, em particular, àquelas com o objetivo de abrir créditos extraordinários, têm se exacerbado nos últimos anos. Essa situação levou o Partido da Social Democracia Brasileira, um dos partidos políticos de oposição ao Governo Lula, a ingressar com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF) (ADIN nº 4.048/DF, de 31/05/2008) questionando a

¹ Denomina-se sistema de pesos e contrapesos ao arranjo, quase sempre constitucional, que tem esse objetivo.

constitucionalidade da Medida Provisória nº 405/2007 (MP nº 405/2007), que abria crédito extraordinário para diversos órgãos do Poder Executivo e do Poder Judiciário. O autor da ação argumentou que o fato que motivou a abertura do crédito não era imprevisível, não era relevante e não demandava uma providência urgente por parte do Estado. O STF decidiu, liminarmente, no sentido de suspender a vigência da Lei nº 11.658/2008 (lei de conversão da MP nº 405/2007) desde a sua publicação, em 22 de abril de 2008. No julgamento, o ministro Celso de Mello, em trecho de seu voto, destacou, das alegações do autor da ação, o seguinte trecho a respeito do efeito orçamentário causado pela edição abusiva de medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários:

[...]

Para que se tenha uma idéia da gravidade da situação, de 10.01.2007 até 17.04.2008, foram editadas 23 medidas provisórias relativas à abertura de créditos extraordinários que somam, aproximadamente, R\$ 62,5 bilhões. O orçamento da União, no ano passado, ficou em algo em torno de R\$ 1,2 a 1,4 trilhão. Desconsiderada a dívida pública, o valor fica em torno de R\$ 600 bilhões. Em suma: as últimas medidas provisórias de créditos extraordinários somaram mais de 10% do orçamento de 2007. Em outras palavras: **tem-se, na prática, em razão do notório abuso de créditos – ditos – “extraordinários”, um orçamento paralelo [...]** (grifei) (BRASIL, 2008f).

Esta monografia pretende verificar empiricamente a veracidade da afirmação, contida na parte final do fragmento reproduzido, de que o excessivo número de créditos extraordinários abertos caracteriza um “orçamento paralelo”. A leitura do excerto incluído no voto do ministro Celso de Mello não deixa dúvidas a respeito do sentido daquela assertiva: o autor acredita que o elevado número de créditos extraordinários abertos tem como consequência um desvirtuamento do orçamento aprovado pelo Congresso Nacional (e sancionado pelo Presidente da República) e, portanto, um distanciamento das prioridades nacionais lá estabelecidas. Em consonância com essa interpretação, o objetivo desta monografia é investigar se os créditos extraordinários abertos no período compreendido entre os anos 2003 e 2007, alteraram o perfil das despesas autorizadas e de sua execução financeira. A hipótese a ser testada é a que, adotado como parâmetro da pesquisa o Grupo de Natureza da Despesa, os créditos extraordinários realmente modificam a distribuição das despesas autorizadas e da execução financeira e, portanto, configuram um “orçamento paralelo”. O parâmetro selecionado para o teste da hipótese foi o Grupo de Natureza da Despesa, por ser, no universo de itens que compõem a classificação funcional, institucional e programática dos orçamentos da União, o que melhor informa o destino das dotações orçamentárias. A verificação da hipótese dar-se-á a partir da comparação entre os orçamentos autorizados de cada ano, com e sem a inclusão dos créditos extraordinários. O mesmo procedimento será

adotado para a execução financeira. Essa será avaliada segundo o conceito de caixa: os valores pagos correspondem aos valores pagos no ano em análise, relativos ao orçamento autorizado daquele ano, acrescido dos valores pagos nesse mesmo ano referentes a orçamentos de exercícios anteriores.

Os dados orçamentários foram obtidos por meio do sistema SIGA Brasil, do Senado Federal, administrado pelo Serviço de Processamento de Dados do Senado Federal (Prodasen) e pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF), que utiliza informações constantes do Sistema de Administração Financeira Integrada (SIAFI)², de responsabilidade do Ministério da Fazenda.

Além da Introdução, outros cinco capítulos compõem este trabalho.

O segundo capítulo trata do princípio da separação dos poderes e dos corretivos utilizados pelas democracias modernas para amenizar a sua rigidez.

O terceiro analisa a competência legislativa do Poder Executivo no Brasil no período compreendido entre 1824 e 1988.

No quarto capítulo são analisadas a medida provisória como instrumento para a abertura de crédito extraordinário e a sua tramitação legislativa.

O quinto capítulo apresenta, para o período 2003-2007, os dados relativos aos efeitos produzidos pelos créditos extraordinários nos orçamentos autorizados e na sua execução financeira, e discute os resultados obtidos.

Finalmente, no último capítulo, são apresentadas as conclusões e oferecidas sugestões de temas que, na visão do autor, mereceriam ser explorados para o aprofundamento da análise desenvolvida neste trabalho.

² As empresas estatais não se utilizam do SIAFI para registrar os dados da execução financeira da programação constante do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais; daí decorre que este trabalho considera apenas os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

2 O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

O desaparecimento das instituições políticas, econômicas e sociais instauradas com o feudalismo marcou o fim da Idade Média e o fortalecimento do poder real, origem do Absolutismo, regime que se tornou predominante em quase toda a Europa até o final do século XVIII.

Nos dois principais estados europeus da época, duas revoluções marcaram, respectivamente, o fim do período absolutista: a Revolução Gloriosa de 1688, na Inglaterra, e a Revolução Francesa de 1789. Esses dois movimentos inauguraram, na Europa, novas formas de organização estatal estruturada com base em poderes independentes e harmônicos. Surgiram assim novos Estados, agora burgueses, liberais e democráticos (NOGUEIRA FILHO, 2007).

Os estados modernos formados após a queda do Absolutismo se inspiraram no Liberalismo, doutrina política, filosófica e econômica, nascida das reivindicações burguesas contra as arbitrariedades do Estado Absoluto, das limitações econômicas produzidas pelas corporações de ofício e dos entraves intelectuais de origem religiosa. O propósito do Liberalismo era a fundação de uma nova ordem social que garantisse, a todos, direitos políticos, de consciência e de propriedade (MESQUITA JÚNIOR, 2006).

O Liberalismo defendia a existência de um conjunto de direitos naturais do homem como, por exemplo, o direito à vida, à liberdade e à propriedade privada, os quais deveriam ser respeitados e garantidos pelo Estado. A doutrina liberal também preconizava a implantação de um Estado de Direito, onde a atuação estatal estaria limitada por normas legais, as funções do Estado seriam segregadas, e haveria mecanismos de controle recíprocos entre as instituições responsáveis pelo exercício daquelas funções. Esses mecanismos, na visão dos liberais, possibilitariam controlar o poder estatal. Observa-se a coerência desses pontos com o desejo liberal de reduzir ao máximo o papel do Estado e deixar aflorar o espírito de iniciativa dos homens nas esferas política, econômica e religiosa.

O princípio da separação dos poderes reuniu estas duas características do Liberalismo: a segregação das funções do Estado entre Poderes e a existência de mecanismos de controle recíproco entre eles.

O sistematizador do princípio da separação dos poderes foi Montesquieu (2000) que, em sua obra *O espírito das leis* afirmou ser necessário distribuir as funções do Estado em instituições distintas para prevenir o uso abusivo do poder e assegurar a existência da

liberdade negativa – na definição de Benjamin Constant de Rebecque –, tão cara aos adeptos do Liberalismo.

De início, Montesquieu, no Livro Décimo Primeiro de sua obra, define liberdade, em uma sociedade onde existam leis, como o direito de fazer tudo o que as leis permitem. Para ele, essa liberdade só existiria nos Estados onde esse poder não fosse exercido de forma abusiva. No entanto, faz parte da natureza humana que todo homem que possui algum poder dele irá abusar até que se lhe imponham limites. Portanto, é necessário que a sociedade se organize de tal forma que possibilite a existência de um mecanismo de contenção do poder estatal.

Dito isso, ele distingue três Poderes em cada Estado.

Existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo daqueles que dependem do direito civil. (MONTESQUIEU, 2000, p. 167).

Em sua concepção, esse terceiro Poder seria, em realidade, o Judiciário, visto que teria, segundo o autor (p. 168), a função de “castigar os crimes” ou “julgar as querelas entre os particulares”.

Prosseguindo, Montesquieu elabora uma conexão entre a liberdade e os três Poderes por ele concebidos, ao afirmar que a primeira não poderia existir enquanto funções que deveriam estar repartidas estivessem reunidas em um só ente. Assim ele se manifestou a respeito:

Quando, na mesma pessoa [...] o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não há liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca [...] faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente.

Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. (MONTESQUIEU, 2000, p. 168).

E ainda:

Tudo estaria perdido se o mesmo homem [...] exercesse os três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares. (MONTESQUIEU, 2000, p. 168).

Montesquieu também idealizou um sistema que produzisse um equilíbrio entre os três Poderes. Esses deveriam ter não só a faculdade de estatuir³, ou seja, o direito de ordenar por si mesmo ou de forma independente, mas também o de corrigir as decisões tomadas por outro Poder; igualmente deveriam possuir a faculdade de impedir, isto é, o direito de anular uma decisão de outro Poder. Exemplificando, de acordo com Montesquieu, o Executivo deveria ter

³ Estatuir, de acordo com o dicionário Aurélio, significa: resolver, estabelecer, decretar.

o direito de limitar as iniciativas do Legislativo, caso contrário esse poderia ser tornar despótico, pois, para isso, bastaria outorgar a si mesmo todo o poder que desejasse; por outro lado, o Legislativo deveria ter o direito de examinar como as leis por ele criadas estariam sendo aplicadas pelo Executivo.

De acordo com Bonavides (2006), as faculdades de estatuir e de impedir, presentes na concepção de Montesquieu, anteciparam as formas de controle externo entre os Poderes, presentes no constitucionalismo moderno. Esses mecanismos têm como objetivo suavizar a rigidez inerente ao princípio da separação do poderes. Por meio deles, cada Poder, além de exercer suas competências primárias, exerce uma parte das do outro, como uma forma de controle recíproco; em outras palavras, há uma mescla de funções.

Assim, conforme assinala Bonavides (2006), essa teoria admite a interferência de um Poder na esfera de atuação originária de outro. Por exemplo, o Executivo atua na órbita de competência do Legislativo quando veta uma lei aprovada por esse ou apresenta um projeto de lei. No primeiro caso, impede a introdução de um normativo legal no ordenamento jurídico; no segundo, inicia um processo de produção legislativa. Já o Executivo age na área do Judiciário por meio do indulto e da nomeação de membros daquele Poder. Como exemplo da participação do Legislativo na esfera de competência do Executivo, encontra-se a rejeição ao veto, o processo de *impeachment*, a aprovação de tratados e a apreciação de indicação de autoridades para o desempenho de altos cargos na administração pública. O Legislativo interfere no Judiciário quando fixa o número de membros daquele Poder, determina limites para as suas despesas, e realiza julgamento político. Por fim, o Judiciário exerce sua faculdade de impedir quando decide sobre a inconstitucionalidade de atos do Legislativo e sobre a ilegalidade de ações administrativas do Executivo.

Aqui é importante ressaltar que Montesquieu, quando se referiu à capacidade de estatuir do Poder Executivo, sustentou, embora de forma indireta, a tese que esse Poder não deveria legislar. Isso pode ser constatado no trecho de sua obra onde afirma: “O poder executivo, como já dissemos, deve participar da legislação com sua faculdade de impedir, sem o que ele será logo despojado de suas prerrogativas”. (MONTESQUIEU, 2000, p. 175). Assim, parece claro que a contenção do Poder Legislativo por parte do Poder Executivo estaria circunscrita, na concepção do filósofo, à capacidade de impedir, isto é, exercer o poder de veto. Nesse sentido dispôs a Constituição Americana de 1787 quando adotou o princípio da separação dos poderes e um adequado sistema de pesos e contrapesos, mas vedou ao Poder Executivo competência para apresentar projetos de lei.

Ainda a respeito da faculdade de legislar do Poder Executivo, Pessanha (2002) afirma que as circunstâncias históricas da Primeira Guerra Mundial levaram os países beligerantes e neutros a simplificarem os procedimentos legislativos. Isso, na prática, resultou em um aumento da participação do Poder Executivo naquele processo. O autor esclarece ainda que o término dos conflitos não motivou um retorno à situação original. Ao contrário, o que se observou foi a sua intensificação.

Em outra obra, Pessanha (2000) assinala que essa influência do Poder Executivo na produção legal fez-se notar com mais intensidade nas constituições promulgadas após a Segunda Guerra Mundial. As formas de intervenção mais usuais são a delegação, por meio da qual o Poder Legislativo confere ao Poder Executivo a capacidade de apresentar projetos de lei sobre assuntos específicos e a intervenção direta, onde o Poder Legislativo legisla, em caráter extraordinário e emergencial, mediante o uso de decreto-lei e suas variantes. Essa última forma está presente nas constituições da Alemanha, da França, de Portugal, da Espanha e da Itália.

Concluindo, verifica-se que os textos constitucionais mais recentes, ao exacerbarem a competência legislativa do Poder Executivo, excederam a concepção original de Montesquieu, segundo a qual esse Poder deveria ter apenas a faculdade de impedir (ou seja, a de vetar) como forma de controle sobre o Poder Legislativo.

Como os textos constitucionais brasileiros trataram, em uma perspectiva histórica, o princípio da separação dos poderes? O Poder Executivo desde sempre possuiu competência legiferante excepcional? Caso positivo, ele a tem exercido? Em que medida? Essas questões são analisadas no próximo capítulo.

3 A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO NO BRASIL

Este capítulo se dispõe a examinar como o princípio da separação dos poderes e as prerrogativas legislativas do Poder Executivo estiveram presentes na vida imperial e republicana brasileira até desembocar, em 1988, na instituição da medida provisória. Além disso, pretende, ao final, mostrar empiricamente como aqueles privilégios influenciaram a produção legislativa brasileira nos últimos anos.

3.1 A Constituição de 1824

Na lição de Bonavides (2006), o Brasil, ao optar pela forma republicana de governo, aderiu ao princípio da separação de poderes na melhor tradição francesa. O Império se abraçara, porém, à tese de Benjamin Constant de Rebecque, que defendia a necessidade da existência de um quarto Poder - o Poder Real ou Moderador -, que teria a função de manter o equilíbrio político entre os Poderes. A esse respeito, assim dispunha a Constituição de 1824, outorgada por D. Pedro I:

Art. 9. A Divisão, e harmonia dos Poderes Politicos é o principio conservador dos Direitos dos Cidadãos, e o mais seguro meio de fazer effectivas as garantias, que a Constituição offerece.

Art. 10. Os Poderes Politicos reconhecidos pela Constituição do Imperio do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial. (como grafado no original)

Segundo Pessanha (2002), a participação do imperador no processo legislativo deu-se por meio da faculdade de expedir regulamentos visando à boa execução das leis (art. 102, XII). No que diz respeito ao orçamento imperial, cabia ao Poder Executivo a elaboração da proposta orçamentária (art. 172) e à Assembléia Geral (Câmara dos Deputados e Senado) a sua aprovação (art. 15, X).

3.2 A Constituição de 1891

A Constituição Republicana de 1891 dispunha em seu art. 15: “São órgãos da soberania nacional o poder legislativo, o executivo e o judiciário, harmônicos e independentes”. Entretanto, além do poder de sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e resoluções do Congresso, ao Presidente da República ainda competia expedir decretos, instruções e regulamentos para a fiel execução daqueles instrumentos (art. 48, 1º). Assim, conforme Pessanha (2002), o Poder Executivo permaneceu com o poder de participar de

forma ativa na produção legislativa, pela via da regulamentação. Cabe destacar, ainda, que a elaboração da proposta orçamentária era de competência privativa do Congresso Nacional, embora, segundo vários doutrinadores, os trabalhos fossem conduzidos, extra-oficialmente, pelo Ministro da Fazenda. Assim rezava o art. 34, 1º:

Art 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:
1º) orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro;

3.3 O Decreto nº 19.938/30

O Decreto nº 19.398, de 11/11/1930, instituiu o Governo Provisório no Brasil. Por esse decreto todas as funções e atribuições do Poder Legislativo e do Poder Executivo ficavam concentradas no Governo Provisório, chefiado por Getúlio Vargas, que passou a deter poderes ditatoriais:

Art. 1º O Governo Provisório exercerá discricionariamente, em toda sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembléia Constituinte, estabeleça esta a reorganização constitucional do país;

3.4 A Constituição de 1934

O constituinte de 1934 reverteu completamente a situação anterior ao optar por estabelecer mecanismo que impedisse a delegação de poderes do Legislativo ao Executivo, presente nas constituições de 1824 e 1891 (PESSANHA, 2002). Dessa forma, a Constituição de 1934 deu maior ênfase à separação dos poderes:

Art 3º - São órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si.
§ 1º - É vedado aos Poderes constitucionais delegar suas atribuições.
§ 2º - O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro.

A Constituição de 1934 também devolveu ao Presidente da República a competência privativa de elaborar a proposta orçamentária (art. 50, § 1º). Ao Poder Legislativo coube votá-la (art. 39, § 2º), podendo emendá-la sem restrições de qualquer espécie. Ademais, inovou ao tratar, pela primeira vez em sede constitucional, da questão dos créditos extraordinários.

Art 186
[...]
§ 1º - A abertura de crédito especial, ou suplementar, depende de expressa autorização da Câmara dos Deputados; a de créditos extraordinários poderá ocorrer, de acordo com a lei ordinária, para despesas urgentes e imprevistas em caso de calamidade pública, rebelião ou guerra.

3.5 A Constituição de 1937

A Carta de 1937 teve como traço principal o fortalecimento do Poder Executivo e vigeu durante o período ditatorial do Estado Novo. O Poder Executivo passou a dispor de um enorme arsenal de prerrogativas que o tornava praticamente o único legislador. Foi a Constituição de 1937 que inaugurou a figura do decreto-lei no Brasil, que mais tarde inspiraria a medida provisória⁴ da Constituição de 1988. A Constituição de 1937 dispunha: a iniciativa de projetos de lei cabia, em princípio, ao Governo (art. 64, *caput*); não eram admitidos projetos de lei de qualquer das Câmaras que versassem sobre matéria tributária ou resultassem em aumento de despesa (art. 64, *caput*); a iniciativa de projeto de lei exigia a assinatura de um terço dos Deputados ou membros do Conselho Federal⁵ (art. 64, §1º). Ademais, o Presidente da República podia expedir: os decretos e regulamentos necessários à execução das leis (art. 74); decretos-leis sobre matérias de competência legislativa da União, com algumas exceções, nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados (art. 13); decretos-leis sobre a organização do Governo e da Administração Federal, o comando supremo e a organização das forças armadas (art. 14); decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União, enquanto não se reunisse o Parlamento (art. 180). Essa última prerrogativa foi fartamente exercida por Getúlio Vargas. O Congresso Nacional esteve fechado durante todo o período do Estado Novo, o que permitiu a Getúlio Vargas a emissão de 8.154 decretos-lei⁶ (PESSANHA, 2002).

⁴ Como visto, não havia, nas Constituições de 1824, 1891 e 1934, menção a instrumento semelhante ao decreto com força de lei ou decreto-lei. Entretanto, Dantas (1997) observa que a primeira referência a “medida provisória” é a constante no art. 179, XXXV, da Carta de 1824, mas que tinha sentido diverso daquele que hoje lhe é dada:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

[...]

XXXV. Nos casos de rebelião, ou invasão de inimigos, pedindo a segurança do Estado, que se dispensem por tempo determinado algumas das formalidades, que garantem a liberdade individual, poder-se-ha fazer por acto especial do Poder Legislativo. Não se achando porém a esse tempo reunida a Assembléa, e correndo a Patria perigo imminente, poderá o Governo exercer esta mesma providencia, como medida provisoria, e indispensavel, suspendendo-a immediatamente que cesse a necessidade urgente, que a motivou; devendo num, e outro caso remetter á Assembléa, logo que reunida fôr, uma relação motivada das prisões, e d'outras medidas de prevenção tomadas; e quaesquer Autoridades, que tiverem mandado proceder a ellas, serão responsaveis pelos abusos, que tiverem praticado a esse respeito. (como grafado no original)

⁵ O Conselho Federal era uma das duas câmaras do Parlamento Nacional. A outra era a Câmara dos Deputados.

⁶ No período compreendido entre 1937 e 1946, José Linhares emitiu 810 e Eurico Dutra, 950 decretos-leis; Linhares, apoiado nas disposições transitórias da Carta de 1937 e Dutra, autorizado pela Lei Constitucional nº 15/45.

A Carta de 1937 manteve a prerrogativa do Presidente da República de elaborar a proposta orçamentária (art. 67, b) e, embora coubesse à Câmara dos Deputados e ao Conselho Federal deliberar separadamente a respeito da proposta (art. 71), as Câmaras não funcionaram durante todo o período do Estado Novo. Na prática, portanto, o Presidente da República elaborava e decretava o orçamento.

3.6 A Constituição de 1946

A Constituição de 1946 manteve o modelo da separação dos poderes e vedou a delegação legislativa. O art. 36 dispunha:

Art 36 - São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

§ 1º - O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

§ 2º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

O texto constitucional de 1946 não elencou, dentre as atribuições do Presidente da República, a de editar decretos-leis. Esses voltaram a ser admitidos no ordenamento jurídico pátrio na década de 60, em plena ditadura militar.

Na lição de Pessanha (2002), a Constituição de 1946 ampliou e diversificou as possibilidades de iniciativa legal do Poder Legislativo. Regra geral, a iniciativa passou a ser concorrente entre o Presidente da República e os membros do Congresso (art. 67). Embora a Carta de 1946 não contemplasse a delegação legislativa propriamente dita, o art. 87, I, concedia ao Presidente da República competência privativa para sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução. A elaboração da proposta orçamentária a ser submetida ao Congresso era de competência privativa do Presidente da República (art. 87, XVI) ao passo que o Poder Legislativo tinha a competência de deliberar a respeito da proposta (art. 65, I), podendo modificá-la por meio de emendas.

3.7 Os Atos Institucionais emitidos entre 1964 e 1967

O regime ditatorial implantado no Brasil em 31 de março de 1964 foi o responsável por alterações no processo legislativo que, como era de esperar, por um lado, restringiram a possibilidade de o Poder Legislativo apresentar projetos de lei e, por outro, aumentaram a competência do Poder Executivo nessa direção. De particular importância para esse trabalho foi a modificação introduzida pelo Ato Institucional nº 2 de 1965, que reintroduziu no Brasil a figura do decreto-lei, ao autorizar o Presidente da República a se utilizar desse instrumento

para legislar sobre matéria de segurança nacional (art. 30) e, em caso de recesso do Congresso Nacional, sobre qualquer matéria (art. 31, *parágrafo único*). Esse recesso poderia ser decretado pelo Presidente da República a qualquer tempo (art. 31, *caput*).

Em 1966, por meio do Ato Institucional nº 4, o Congresso Nacional foi convocado extraordinariamente, no período compreendido entre 12/12/1966 a 24/01/1967, com o objetivo de votar o projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, Castello Branco. O ato concedia prerrogativa ao Presidente da República para baixar decretos-lei sobre matéria de segurança nacional, até 15/03/1967 (art. 9º), e sobre matéria financeira enquanto durasse o período de convocação extraordinária do Congresso Nacional (art. 9º, § 1º). Por fim, o ato dava ao Presidente da República competência para expedir decretos com força de lei sobre matéria administrativa e financeira, no período compreendido entre o fim da convocação extraordinária do Congresso Nacional e a primeira reunião ordinária do Congresso Nacional (art. 9º, § 2º).

3.8 A Constituição de 1967, outros Atos Institucionais e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969

O princípio da separação dos poderes foi mantido na Carta de 1967, que estabeleceu, em seu art. 6º: “São Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

O art. 58 introduziu o decreto-lei nas constituições brasileiras:

Art 58 - O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:

I - segurança nacional;

II - finanças públicas.

Parágrafo único - Publicado, o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação o texto será tido como aprovado.

Aqui vale ressaltar alguns pontos desse texto: primeiro, a instituição de três condições para a apresentação do decreto-lei: urgência, interesse público relevante e ausência de aumento de despesa; segundo, a vigência imediata do decreto; terceiro, o prazo para deliberar sobre o decreto-lei corria a favor do Poder Executivo, uma vez que a inércia do Congresso Nacional acarretaria a aprovação do decreto-lei por decurso de prazo; por fim, o Congresso Nacional não podia alterar o decreto-lei; apenas aprová-lo ou rejeitá-lo, o que, conforme salientou Pessanha (2002), amplificava os poderes legislativos do Presidente da República.

A Carta de 1967 retirou do Poder Legislativo toda e qualquer possibilidade de participar do processo orçamentário: o art. 67, *caput*, concedeu ao Poder Executivo a iniciativa exclusiva das leis orçamentárias e de quaisquer outras que autorizassem, criassem ou aumentassem a despesa pública, e o § 1º do mesmo artigo restringiu de tal maneira a apresentação de emendas à proposta orçamentária por parte do Poder Legislativo, que nada mais lhe restava senão aprovar integralmente a proposta:

Art 67 - É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

§ 1º - Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo.

Em 1968, uma vez mais, um ato autoritário devolveu ao Poder Executivo a prerrogativa de baixar decretos-leis sem a deliberação do Poder Legislativo. Assim dispunha o Ato Institucional nº 5:

Art. 2º - O Presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sitio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo Presidente da República.

§ 1º - Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar em todas as matérias e exercer as atribuições previstas nas Constituições ou na Lei Orgânica dos Municípios.

Em 1969, a Emenda Constitucional nº 1 manteve as mesmas exigências para a expedição de decreto-lei da Constituição de 1967 (urgência, interesse público relevante e ausência de aumento de despesa), porém aumentou significativamente o rol de matérias que poderiam ser objeto daquele instrumento. À semelhança do disposto na Constituição de 1967, a vigência era imediata e o Congresso Nacional não tinha competência para modificar o decreto do Poder Executivo. Vale notar que a rejeição do decreto-lei não implicava na nulidade dos atos praticados durante a sua vigência. O art. 55, em sua redação original, estabelecia:

Art. 55. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:

I - segurança nacional;

II - finanças públicas, inclusive normas tributárias; e

III - criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

§ 1º Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido por aprovado.

§ 2º A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência.

O § 1º do art. 55 foi alterado pela Emenda Constitucional nº 22, de 1982 que, embora mantivesse o mecanismo do decurso de prazo, dava ao Congresso Nacional um prazo extra de dez sessões para deliberar sobre a matéria.

Art. 55.

[...]

§ 1º - Publicado o texto, que terá vigência imediata, o decreto-lei será submetido pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, que o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias a contar do seu recebimento, não podendo emendá-lo, se, nesse prazo, não houver deliberação, aplicar-se-á o disposto no § 3º do art. 51.

[...]

O art. 51 determinava:

Art. 51.

[...]

§ 2º - Se o Presidente da República julgar urgente o projeto poderá solicitar que a sua apreciação seja feita em sessão conjunta do Congresso Nacional, dentro do prazo de quarenta dias.

§ 3º - Na falta de deliberação dentro dos prazos estabelecidos neste artigo e no parágrafo anterior, cada projeto será incluído automaticamente na ordem do dia, em regime de urgência, nas dez sessões subseqüentes em dias sucessivos, se, ao final dessas, não for apreciado, considerar-se-á definitivamente aprovado.

A partir desse ponto passaram a conviver no cenário político nacional duas formas distintas de decretos-leis: os autorizados pelo § 1º do art. 2º do Ato Institucional nº 5, que estavam imunes de apreciação pelo Congresso Nacional, e os que passariam pelo crivo legislativo, nas condições estabelecidas pelo art. 55 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, alterado pela Emenda Constitucional nº 22, de 1982. O uso dos primeiros seria definitivamente banido por meio da Emenda Constitucional nº 11, de 1978, que declarou revogados, a partir de 1º de janeiro de 1979, os atos institucionais e complementares, no que contrariarem a Constituição Federal (art. 3º); os do segundo grupo tiveram que aguardar a Constituição de 1988.

3.9 A Constituição-cidadã de 1988

A Constituição-cidadã de 1988 confirmou, em seu art. 2º, o princípio da separação dos poderes: "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário". E mais, o consagrou como cláusula pétrea ao não admitir emenda constitucional que tenha o intuito de aboli-lo (art. 60, § 4º, III). No que diz respeito às competências do Poder Legislativo, a Constituição de 1988 atuou em dois sentidos. De um lado o fortaleceu, ao restabelecer muitas das prerrogativas que lhe foram subtraídas no período militar e ao ampliar os seus poderes, se comparados àqueles constantes da Carta de

1946; por outro, o limitou, ao não retirar do Presidente da República recursos que lhe permitiram dirigir o processo legislativo durante a quadra autoritária. Dito de outra forma, embora a Constituição de 1988 tenha proporcionado ao Poder Legislativo uma inegável revitalização, o que é sempre lembrado e exaltado pelos analistas políticos, há que se reconhecer que traços da legislação autoritária foram mantidos na nova ordem constitucional, fato que tem sido menos notado.

Nesse sentido, de acordo com Figueiredo e Limongi (1999), o fortalecimento do Poder Legislativo comparado ao do Executivo, se tomado como parâmetro a Constituição de 1946, pode ser avaliado pelas seguintes conquistas: a redefinição do papel do Poder Legislativo no processo orçamentário e no controle das finanças públicas; o fortalecimento do Tribunal de Contas da União; a participação do Congresso Nacional na nomeação dos membros desse tribunal; a diminuição da abrangência do veto presidencial; a redução da maioria necessária para a derrubada de voto presidencial, de dois terços para maioria absoluta; a maior abrangência da área de competência legislativa exclusiva reservada ao Legislativo; a faculdade do Congresso Nacional de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Por outro lado, muitas das competências do Presidente da República introduzidas pelos militares no ordenamento jurídico foram mantidas: a capacidade de o Presidente da República solicitar, unilateralmente, regime de tramitação extraordinária para os projetos de lei de sua autoria e, ainda, de sobrestar a pauta de votação da Casa onde estiver tramitando, caso não tenha se ultimado a votação dentro do prazo de quarenta e cinco dias; a manutenção da competência exclusiva do Presidente da República de iniciar legislação sobre a maioria dos temas mais importantes, como matéria tributária e orçamentária; a prerrogativa do Poder Executivo de elaborar leis delegadas, a partir de uma autorização específica do Congresso Nacional, dada sob a forma de uma resolução, que especificaria seu conteúdo e os termos de seu exercício. Além disso, foi mantida a faculdade do Poder Executivo, presente em todas as constituições republicanas anteriores, de expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis.

Por fim, na visão de Figueiredo e Limongi (1999), a capacidade de legislar sem o concurso do Poder Executivo, em situações excepcionais, por medida provisória (art. 62), pode ser considerada como a manutenção do poder presidencial de editar decretos-leis.

3.10 A Medida Provisória

A Constituição de 1988, embora tenha adotado a tripartição dos poderes como postulado fundamental permite, como bem salientou Szklarowsky (1991), que o Poder Executivo, em condições especialíssimas, atue como legislador sob controle, *a posteriori*, do Poder Legislativo. Assim, o art. 62 autoriza o Presidente da República a editar, em caso de relevância e urgência, ato excepcional, com força de lei, com o objetivo de regular a situação excepcional que lhe deu causa, devendo, entretanto, submetê-lo, de imediato, à apreciação do Congresso Nacional. Esse instrumento recebeu a denominação de medida provisória⁷ e sucedeu ao antigo decreto-lei. A capacidade de o Presidente da República legislar por meio de medidas provisórias é visto como o principal poder pró-ativo do Poder Executivo presente na Constituição de 1988.

O entendimento que o titular do Poder Executivo deve dispor de um instrumento ágil e excepcional para enfrentar situações relevantes e urgentes é pacífico. Os estados contemporâneos demandam, muitas vezes, principalmente no domínio econômico, uma pronta intervenção do Poder Executivo; caso contrário, as providências tomadas podem não surtir o efeito esperado. Cite-se, no caso brasileiro, a medida provisória que instituiu o Plano Real, em 1994. Essa necessidade premente não se coaduna com a lentidão natural do processo decisório do Poder Legislativo. Isso porque é característica desse Poder a busca de uma solução consensual para as questões que lhe são submetidas, tendo como pano de fundo os diversos interesses em jogo. Assim, é natural que, em face desse binômio, as decisões legislativas sejam mais demoradas; porém, é lícito supor também que sejam mais democráticas que as tomadas unilateralmente pelo Poder Executivo.

Segundo Moraes (2007), o constituinte brasileiro, ao incluir a medida provisória no ordenamento jurídico pátrio, inspirou-se na Constituição da República Italiana de 1947, cujo art. 47 prevê os chamados *decretilegge in casi straordinari di necessità e d'urgenza* (decretos-leis em casos extraordinários de necessidade e urgência). Entretanto, no Brasil vige um regime presidencialista de governo e na Itália um parlamentarista. Nesse último, é o

⁷ A redação original do art. 62 era a seguinte:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

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

Primeiro Ministro que edita uma medida provisória e a sua rejeição pelo Parlamento equivale a uma perda de confiança no Gabinete por parte do Parlamento. Na maioria das vezes, esse fato traz como consequência a queda do Gabinete. Já no Brasil, se uma medida provisória for rejeitada, o Presidente da República não sofre nenhuma sanção política.

A medida provisória, sucedânea do decreto-lei, na versão original do art. 62, guardou algumas importantes diferenças em relação ao seu antecessor. As principais características que diferenciavam as medidas provisórias dos decretos-leis eram: as medidas provisórias não sofriam restrições de ordem temática⁸, ao contrário dos decretos-leis; as medidas provisórias tinham vigência imediata e perdiam eficácia desde sempre, em caso de ausência de deliberação no prazo fixado; já os decretos-leis, nesses casos, eram tacitamente aprovados; no caso de rejeição das medidas provisórias cabia ao Congresso Nacional dispor sobre os atos praticados durante a sua vigência enquanto a rejeição dos decretos-leis não atingia esses atos; as medidas provisórias podiam ser emendadas pelo Congresso Nacional, o que não era permitido para os decretos-leis.

A medida provisória, na versão original do art. 62, suscitou importantes reflexões nas esferas política e jurídica, principalmente a respeito dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e da possibilidade de reedição da medida provisória.

Segundo a maioria dos doutrinadores, a verificação do atendimento aos pressupostos constitucionais nunca seria uma tarefa fácil, principalmente quando se tratasse do aspecto da relevância. De acordo com Bulos (2007), os termos relevância e urgência são vagos, fluidos e imprecisos. A compreensão do significado desses vocábulos envolve juízos de valor e pode alcançar dimensões variáveis no tempo e no espaço. A questão da urgência é menos complexa, na opinião unânime dos estudiosos. Para eles, o pressuposto estaria atendido se a matéria a ser regulada pela medida provisória não pudesse aguardar o prazo para a tramitação urgente de um projeto de lei no Congresso Nacional. Alinham-se com esse entendimento Greco (1991, *apud* Clève, 1999), Rocha (2001), Corrêa (2005), Chiesa (2002), Bulos (2007). Também é geral a convicção sobre a dificuldade de se dar uma interpretação objetiva ao termo relevância. Para Rocha (2001), a adoção de medida provisória somente se justifica caso essa seja a única solução para superar uma situação, essa sim, relevante, ou seja, importante ou essencial para a sociedade. Por sua vez, Chiesa (2002, p. 46) defende um critério bastante

⁸ Essa situação mudou, a partir de 1994, com a promulgação da Emenda Constitucional de Revisão nº 1 e as Emendas Constitucionais nºs 5, 6, 7, 8 e 9, que impuseram limites materiais à edição de medidas provisórias. De toda forma, a ausência de qualquer limite material nunca foi um entendimento pacífico entre os doutrinadores; muitos defendiam a tese que uma interpretação lógico-sistemática do texto constitucional levaria a uma série de restrições, mas esse é um tema que excederia os limites desse trabalho.

interessante. Para ele, o termo relevância deve ser entendido “como sendo algo tão importante que justifique o abandono da sistemática da separação dos poderes, transferindo-se a competência legislativa para o chefe do Poder Executivo”.

Quanto a esses pressupostos, o Congresso Nacional, ao dispor sobre a apreciação das medidas provisórias⁹, estabeleceu a necessidade de um parecer prévio a respeito. Entretanto, a resolução pertinente considerava os requisitos de relevância e urgência atendidos, caso o Plenário do Congresso Nacional não deliberasse a respeito em um prazo determinado. A ausência de deliberação tornou-se rotineira e, em consequência, os requisitos eram, invariavelmente, considerados atendidos por decurso de prazo. Resumindo, a própria resolução admitiu a possibilidade de o Congresso Nacional abrir mão de seu poder de inadmitir uma medida provisória. A omissão do Poder Legislativo facilitou o uso abusivo desse instrumento por parte do Poder Executivo. Esse, por exemplo, considerou relevante e urgente e, portanto, editou uma medida provisória para inscrever o nome de Tiradentes no *Livro dos Heróis da Pátria* e outra para comprar um automóvel para o Vice-Presidente da República (VALLE, 2004). Por sua vez, o Poder Judiciário, provocado a respeito, decidiu, reiteradas vezes, que “a necessidade de edição de uma medida provisória obedece a critérios subjetivos do Presidente da República”. (VALLE, 2004, p. 36); ou, nas palavras do Ministro Moreira Alves, “os pressupostos para a edição de medidas provisórias decorrem, em princípio, do juízo discricionário de oportunidade e de valor do Presidente da República”¹⁰.

Quanto à reedição, o texto constitucional original não previa essa possibilidade para medida provisória não apreciada pelo Poder Legislativo no prazo constitucional; tampouco a vedava explicitamente. A partir do momento em que a primeira medida provisória naquela condição foi reeditada pelo Presidente Sarney, o Congresso Nacional perdeu seu principal mecanismo de controle. O Poder Judiciário avalizou o procedimento do Poder Executivo ao decidir sobre a constitucionalidade da reedição de medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional no prazo legal. Ademais, admitiu a convalidação¹¹ dos atos praticados durante a vigência da medida provisória reeditada¹², embora o art. 62, *parágrafo único*, fosse bastante claro ao determinar a perda de eficácia, desde a sua edição, de medida provisória não

⁹ Resolução nº1, de 1989.

¹⁰ ADI 162-1/DF.

¹¹ Convalidar, segundo o dicionário Aurélio, significa “restabelecer a validade ou eficácia de ato ou contrato”.

¹² A súmula 651 do STF foi editada após várias decisões do Supremo Tribunal Federal, a saber: ADI 1397 MC, ADI 1617 MC, ADI 295 MC, ADI 1533 MC, ADI 1647, ADI 1610, ADI 1612, ADI 1614, RE 239287 AgR. Segundo a súmula, a Medida Provisória não apreciada pelo Congresso Nacional podia, até a Emenda Constitucional 32/2001, ser reeditada dentro do seu prazo de eficácia de trinta dias, mantidos os efeitos de lei desde a primeira edição. (BRASIL, 2008a).

convertida em lei no prazo legal. Assim, o Poder Judiciário, indiretamente, revogou o mecanismo da perda da eficácia e eternizou as medidas provisórias.

A omissão do Congresso Nacional em deliberar sobre a medida provisória no prazo legal, a carta-branca dada pelo Poder Judiciário ao Poder Executivo para reeditar medida provisória não apreciada e, por fim, a relutância do Poder Judiciário em julgar a constitucionalidade de medida provisória editada sem atender aos requisitos de relevância e urgência, foram determinantes para acelerar o processo de banalização do instrumento. Dessa forma, embora tenha sido concebida com a perspectiva de ser utilizada excepcionalmente, a medida provisória acabou se transformando, na prática, em um instrumento ordinário.

Tudo isso fez com que o Congresso Nacional aprovasse uma alteração do art. 62 por meio da Emenda Constitucional nº 32, de 2001. Segundo Valle (2004, p. 9), a intenção do legislador “foi restringir a edição das medidas provisórias e assegurar um procedimento célere de apreciação pelo Congresso Nacional”. As principais inovações introduzidas foram: a dilatação do prazo de validade das medidas, que passou de 30 para 60 dias, prorrogáveis por outros 60 dias, apenas uma vez; a vedação de reedição no caso de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo; a explicitação das matérias que não poderiam ser objeto de medida provisória; a inclusão do juízo prévio sobre o atendimento aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência; o sobrestamento das deliberações legislativas na Casa em que a medida provisória estiver tramitando, caso não seja apreciada no prazo estabelecido; a manutenção das relações jurídicas constituídas e decorrentes de ato praticados durante a vigência de medida provisória rejeitada ou que tenha perdido eficácia, caso o Congresso Nacional não tenha editado, no prazo estabelecido, decreto legislativo disciplinando aquelas relações jurídicas; e, de forma indireta, a autorização para a edição de medida provisória para a abertura de crédito extraordinário. Este é o texto vigente do art. 62 da Constituição de 1988:

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

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

I - relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
- b) direito penal, processual penal e processual civil;
- c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
- d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

A nova redação foi, em um primeiro momento, recebido com entusiasmo, e esperava-se que os problemas detectados na utilização da medida provisória fossem sanados, e que o Congresso Nacional exercesse as suas prerrogativas. Tudo indicava que a conjugação de quatro novidades inseridas no texto, quais sejam, a dilatação do prazo de validade das medidas provisórias, a possibilidade de uma reedição e apenas uma; a exigência, agora em sede constitucional, de um juízo prévio a respeito do atendimento de seus pressupostos constitucionais, e o instituto do sobrestamento da pauta seriam suficientes para que o Congresso Nacional deliberasse sobre as medidas provisórias antes do prazo fatal.

Em face da nova redação, a adoção de um novo rito de tramitação da medida provisória no Congresso Nacional fez-se necessário, o que deu origem à Resolução nº 1, de 2002. Essa, embora tivesse exigido, como condição para que a medida provisória fosse apreciada pelo plenário da Casa onde estivesse tramitando, que uma comissão mista se manifestasse previamente sobre os pressupostos de relevância e urgência, permitiu que esse

parecer fosse substituído por um parecer de plenário, quase sempre emitido sem maiores análises por parte do relator designado. Em consequência, houve uma acomodação por parte do Congresso Nacional e o que seria exceção tornou-se regra: a comissão não se reunia, ou quando se reunia não deliberava no prazo regimental. Assim, o Poder Executivo, ao perceber a condescendência com que o Congresso Nacional analisava os pressupostos constitucionais, não relaxou o ritmo de edição das medidas provisórias, indo de encontro às expectativas geradas pelo novo texto constitucional.

Constatado o fato de que a nova redação mostrara-se inócua para limitar a edição de medidas provisórias, outras críticas surgiram. O texto não previu uma sanção política ao chefe do Poder Executivo pela edição de uma medida provisória sem o devido respaldo legal, ou, em outras palavras, em desacordo com os pressupostos constitucionais de urgência e relevância¹³. Em consequência, observou-se um afrouxamento na avaliação desses critérios por parte do Poder Executivo.

Outra censura estava relacionada à regulação das situações jurídicas constituídas pela medida provisória rejeitada, tanto expressa como tacitamente, no período de sua vigência. Havendo omissão do Congresso Nacional em regulá-las, essas situações conservar-se-iam, por tempo indeterminado, regidas pela medida provisória rejeitada. Desse modo, segundo Chiesa (2002), estaria consolidada uma situação na qual relações jurídicas poderiam se tornar definitivas com fundamento em ato unilateral baixado pelo Poder Executivo e não em virtude de ato normativo editado pelo Poder Legislativo ou com o qual esse tenha aquiescido previamente ou *a posteriori*.

Por fim, conforme preceitua o art. 62, § 6º da Constituição, a não apreciação de medida provisória, em prazo de 45 dias, pelo Congresso Nacional, teria como consequência o sobrestamento de todas as deliberações legislativas da Casa onde a medida provisória estiver tramitando, o que prejudicaria o bom andamento dos trabalhos legislativos. De fato, levantamento recentemente realizado pela Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados confirmou essa suspeita ao apontar que, entre 2004 e 2007, a pauta daquela Casa esteve obstruída, por conta daquele sobrestamento, em 70% das sessões, em média (BRASIL, 2008b). Situação idêntica observou-se no Senado Federal. Em entrevista concedida ao programa Senado Federal em Pauta nº 47 (BRASIL, 2008c), em 27/05/2008, o presidente da Casa, Senador Garibaldi Alves Filho, ao ser indagado se havia consenso político sobre a

¹³ Em consonância com essa crítica, o Congresso Nacional, sob forte pressão dos partidos de oposição ao Governo, principalmente o PSDB e o DEM, reabriu a discussão sobre a forma de tramitação das medidas provisórias. Em consequência dessa ação, encontra-se atualmente em tramitação, na Câmara dos Deputados, a PEC nº 511-A, de 2006, do Senado Federal, que tem como objetivo alterar o art. 62 da Constituição de 1988.

necessidade de o Executivo reduzir a edição de medidas provisórias, afirmou que “[...] no ano passado [2007], por exemplo, das 122 sessões deliberativas ordinárias realizadas no Senado, 89 estiveram sobrestadas por medidas provisórias. É um número significativo, pois representa 73% de todas as reuniões deliberativas da Casa”. Nesse sentido, o novo art. 62, § 6º, em combinação com o excessivo número de medidas provisórias editadas acarretou, na prática, uma virtual paralisação das demais atividades legislativas na Casa onde estava tramitando a medida provisória. Isso, de certa forma, permitiu ao Poder Executivo, de um lado, bloquear a tramitação no Congresso Nacional dos projetos que não fazem parte de sua agenda e, de outro, impor a apreciação da sua própria agenda, consubstanciada nas medidas provisórias.

Pode-se concluir, portanto, que a Constituição de 1988 não se afastou do paradigma do constitucionalismo moderno ao dotar o Poder Executivo de um instrumento célere e poderoso para enfrentar situações que requeiram uma ação urgente do Estado.

3.11 A produção legislativa do Poder Executivo no período republicano recente

A importância do poder de legislar concedido ao Poder Executivo nas últimas constituições brasileiras pode ser avaliada empiricamente a partir da análise da taxa de dominância¹⁴ dos três Poderes ao longo do período, constante das tabelas seguintes.

Tabela 1
Leis aprovadas por autoria de iniciativa, exceto decretos-leis (1)

Período	Executivo		Legislativo		Judiciário		Nº
	Nº	Taxa de dominância (%)	Nº	Taxa de dominância (%)	Nº	Taxa de dominância (%)	
1946/1963	1804	40,7	2403	54,2	223	5,0	4430
1964/1988	2527	74,0	569	16,7	318	9,3	3414

Fonte: Pessanha (2002). Elaboração do autor.

(1) Exclui leis delegadas¹⁵ e decretos-leis.

Observa-se que os dois períodos analisados apresentam características distintas. No período 1946/1963 houve uma razoável predominância de legislação de iniciativa do Poder Legislativo e no período ditatorial nota-se uma clara supremacia do Poder Executivo.

De acordo com Pessanha (2002), no período 1965/1985¹⁶ foram editados 2.481¹⁷ decretos-leis, sendo 2449 aprovados. Verifica-se que quando os decretos-leis aprovados são

¹⁴ A taxa de dominância em um determinado período é a relação entre o número de leis cuja iniciativa de autoria é de um determinado Poder e o total de leis aprovadas no mesmo período (Limongi, 2006).

¹⁵ A delegação foi pouco utilizada na tradição republicana brasileira: no período que correspondeu ao regime parlamentarista (1961-1963), apenas onze leis delegadas foram aprovadas; no governo Fernando Collor, outras duas, em 1992.

agregados ao quantitativo de leis aprovadas de autoria do Poder Executivo, a preponderância legislativa desse Poder torna-se ainda mais flagrante, alcançando uma taxa de dominância de 84,9% no período 1964/1988. É o que demonstra a tabela seguinte.

Tabela 2
Leis aprovadas por autoria de iniciativa, inclusive decretos-leis (1)

Período	Executivo		Legislativo		Judiciário		Nº
	Nº	Taxa de dominância (%)	Nº	Taxa de dominância (%)	Nº	Taxa de dominância (%)	
1946/1963	1804	40,7	2403	54,2	223	5,0	4430
1964/1988	4976	84,9	569	9,7	318	5,4	5863

Fonte: Pessanha (2002). Elaboração do autor.

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

A próxima tabela aponta as taxas de dominância do Poder Executivo no período que vai desde a instituição da medida provisória (1988) até o final de 2007. Elas continuaram bastante altas, confirmando a preponderância legislativa do Poder Executivo, mesmo após a promulgação da Constituição de 1988. Note-se que a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, não afetou esse panorama.

Tabela 3
Leis aprovadas por autoria de iniciativa e MP's originárias aprovadas (1)

Período	Presidente	MP	Leis ordinárias e leis complementares						Nº
		Executivo			Legislativo		Judiciário (2)		
		Nº	Nº	Taxa de dominância (%)	Nº	Taxa de dominância (%)	Nº	Taxa de dominância (%)	
1989/1990	Sarney/Collor	72	63	59,2	56	24,6	37	16,2	228
1991/1992	Collor/Itamar	18	110	55,7	41	17,8	61	26,5	230
1993/1994	Itamar	40	112	60,1	82	32,4	19	7,5	253
1995/1998	FHC 1	118	156	61,4	148	33,2	24	5,4	446
1999/2002	FHC 2	168	128	60,5	174	35,6	19	3,9	489
2003/2006	Lula 1	215	135	64,3	163	30,0	31	5,7	544
2007	Lula 2	60	26	59,7	53	36,8	5	3,5	144

Fonte: (BRASIL, 2008d). Elaboração do autor.

(1) Não inclui leis que abrem créditos especiais e suplementares; inclui medidas provisórias originárias (não inclui reedições), inclusive as que abrem créditos extraordinários; inclui leis ordinárias, leis complementares e emendas constitucionais.

¹⁶ Cabe notar que os decretos-leis não foram extintos em 1985, ano que corresponde ao fim do regime autoritário; sobreviveram até a promulgação da Constituição de 1988.

¹⁷ Por força da legislação vigente na época de sua edição, 1.037 decretos-leis não foram submetidos ao Congresso Nacional. Dos 1.444 que tramitaram no Congresso Nacional, apenas 32 foram rejeitados, sendo que desses, 22 em virtude do disposto no art. 25 das Disposições Transitórias da Constituição de 1988.

(2) Inclui Poder Judiciário, Ministério Público da União, Tribunal de Contas da União e leis de iniciativa popular.

Verifica-se, portanto, que a faculdade de legislar do Poder Executivo, observada no período 1946-2007, entendida como competência tanto para iniciar legislação como para legislar de forma extraordinária e emergencial, tem suplantado a do próprio Poder Legislativo, relegado assim a um papel secundário naquilo que seria a sua principal competência originária.

O propósito principal desse capítulo foi demonstrar que, em uma perspectiva histórica, a predominância da produção legislativa do Poder Executivo, vis-à-vis a do Poder Legislativo, foi se acentuando com o passar dos anos. De uma taxa de dominância inferior à do Poder Legislativo no período 1946/1963 (40,7% contra 54,2%), o Poder Executivo no período ditatorial alcançou uma taxa de quase 85% mas, de forma surpreendente, com o retorno à normalidade democrática, essa taxa diminuiu no período 1989-2007 (média de 60%), mas não retornou ao nível da quadra democrática anterior ao golpe de 1964 (40,7%). Como visto em capítulo anterior, essa exacerbação do poder de legislar não tem apoio na sistematização do princípio da separação dos poderes preconizado por Montesquieu. Entretanto, em face dos números apresentados, não se pode negar que o Poder Executivo tem usado e abusado dessa competência excepcional a ele concedida nas constituições brasileiras.

4 A MEDIDA PROVISÓRIA COMO INSTRUMENTO PARA A ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO

A abertura de créditos extraordinários por meio de medida provisória é, possivelmente, a face mais visível das prerrogativas legislativas do Poder Executivo no Brasil. Isso porque concede ao Poder Executivo a competência de alterar unilateralmente a lei orçamentária anual, considerada, em um regime democrático, a mais importante. 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. O objetivo deste capítulo é apresentar um breve histórico da legislação relativa à tramitação dos créditos extraordinários no Congresso Nacional.

4.1 Histórico

A legislação recente acerca dos créditos extraordinários, no que trata das condições para a sua abertura, ratifica, segundo Perezino (1999, p. 298), disposições existentes desde o Império. Isso pode ser observado nos seguintes trechos de alguns diplomas legais imperiais e do início do período republicano, conforme Biolchini (1928, *apud* PEREZINO, 1999, p. 298).

Em casos extraordinários, como sejam os de epidemia ou qualquer outra calamidade pública, sedição, insurreição, rebelião e outros desta natureza, o Governo poderá autorizar previamente a despesa, abrindo créditos extraordinários e dando imediatamente conta ao Poder Legislativo. (Lei nº 514, de 28 de outubro de 1848, art.53; Lei nº 589, de 1850, art. 4º)

Conjuntamente com o decreto de abertura de qualquer crédito extraordinário ou suplementar, fará o Governo publicar a proposta e informações demonstrativas das necessidades dos mesmos créditos. (Lei nº 3.229, de 1884, art. 20; Lei nº 266, de 1894, art. 8º)

Os diferentes ministérios, nos respectivos relatórios, darão conta ao Congresso dos motivos de necessidade e urgências, que determinaram a abertura de créditos suplementares e extraordinários, da aplicação que lhe deram, quanto por eles se gastou e o estado em que se acham. (Lei nº 1.144, de 1903, art. 5º)

O autor afirma que, tanto no Império como no início do período republicano, foi freqüente o recurso ao crédito extraordinário para o enfrentamento de rebeliões. E mais, que diversos documentos históricos dão conta que os créditos extraordinários foram muitas vezes utilizados em desfavor das despesas autorizadas pelo Poder Legislativo (PEREZINO, 1999). Entretanto, os créditos extraordinários nunca mereceram tratamento constitucional até a promulgação da Constituição de 1934 que, como visto em capítulo anterior, autorizou a

abertura de créditos extraordinários apenas para “despesas urgentes e imprevistas em caso de calamidade pública, rebelião ou guerra” (art. 186, §1º).

Mais recentemente, a partir de 1964, e até a promulgação da Constituição de 1988, a abertura de créditos extraordinários estava regulada pelos arts. 41, III e 44, da Lei nº 4.320, de 1964. Esses dispositivos tratavam das condições e dos procedimentos necessários à abertura do crédito.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

[...]

III. extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

[...]

Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

De acordo com Machado Jr. e Reis (2002/2003), a abertura dos créditos extraordinários, embora não seguisse a regra da prévia autorização legal por parte do Poder Legislativo, exigida para os créditos suplementares e especiais, não eximia esse Poder de julgar a ação do chefe do Poder Executivo, avaliando as circunstâncias em que havia ocorrido a sua abertura, e zelando para evitar abusos.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, a utilização de medida provisória para a abertura de crédito extraordinário passou a ser prática corrente, em consonância com a doutrina dominante. Entretanto, vale assinalar que esse entendimento sempre foi alvo de controvérsias¹⁸. A corrente majoritária se apoiou no trecho final do § 3º do art. 167 - observado o disposto no art. 62 - e no fato de que é exatamente o art. 62 que regula a adoção de medida provisória. São os seguintes os dispositivos pertinentes:

Art. 167. São vedados:

[...]

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

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

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

¹⁸ Segundo Giacomoni (2005, p. 291), “o emprego da medida provisória para a abertura de crédito extraordinário é matéria controversa”. De acordo com Sanches (2001, *apud* Giacomoni, 2005, p. 291), “dado que pela absoluta funcionalidade do procedimento tradicional, o entendimento mais razoável para a referência ao art. 62 da Constituição, contida no §3º supra, seria o de haver necessidade de convocação do Congresso Nacional no caso da abertura de crédito extraordinário ocorrer durante período de recesso...”. Observa-se que aqui Sanches se referia à redação original do art. 62. De todo modo, as observações continuam válidas. A respeito desse tema, ver também Sanches (2001).

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

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

A atual redação do art. 62, dada pela Emenda Constitucional nº 32/2001, consolidou definitivamente o entendimento da maioria, quando, de forma indireta, excepcionou a vedação da edição de medida provisória para a abertura de crédito extraordinário. É a seguinte a redação vigente, no que interessa ao trabalho:

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

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

I - relativa a:

[...]

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

Essa nova versão não invalida as críticas à utilização de medida provisória para a abertura de crédito extraordinário. Segundo Giacomoni (2005, p. 291):

Por outro lado, o emprego de medida provisória para a abertura de crédito extraordinário não é certamente uma boa solução. Ao ser apreciada, a medida provisória poderá receber emendas, com objetivos contrários aos pretendidos com a medida, e até mesmo ser rejeitada. O fundamento do crédito extraordinário é a urgência da ação governamental, não devendo se cogitar em prévia autorização legislativa para a realização das despesas correspondentes. Careceria de sentido, portanto, emendar e rejeitar um crédito extraordinário. 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.

No que diz respeito às situações para as quais é possível a abertura de crédito extraordinário, observa-se a diferença crucial existente entre a redação da Lei nº 4.320, de 1964 e a da Constituição de 1988. Enquanto a primeira afirma que apenas a constatação de uma situação de guerra, comoção intestina ou calamidade pública justificaria a abertura de um crédito extraordinário, a Constituição de 1988 considera essas situações como meramente exemplificativas ao usar a expressão “como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”. Essa flexibilização foi, certamente, uma das causas da vulgarização do uso do crédito extraordinário por parte do Poder Executivo. Ressalte-se que o crédito extraordinário difere dos demais créditos adicionais pelo fato de serem abertos por medida provisória, o que lhes proporciona eficácia imediata. Assim, ao contrário dos demais tipos de

créditos, o Poder Executivo não depende de prévia autorização do Congresso Nacional para realizar a despesa prevista.

Finalmente, os pressupostos constitucionais exigidos para a edição de medida provisória destinada a abertura de crédito extraordinário resultam da combinação do disposto no art. 62 com o estatuído no art. 167, § 3º, ambos da Constituição de 1988. O primeiro somente autoriza a abertura de crédito extraordinário em caso de relevância e urgência; o segundo determina que as despesas a serem atendidas pelo crédito sejam urgentes e imprevisíveis. Essa última condição pode ser entendida da seguinte maneira: a despesa a ser coberta pelo crédito extraordinário deve ser de tal natureza que o Poder Executivo não tenha condição de prever e, portanto, de incluir recursos para o seu atendimento na proposta orçamentária.

Resumindo, a edição de medida provisória que se destina a abertura de crédito extraordinário, se legitima pela observância da ocorrência simultânea dos seguintes requisitos: a existência de uma situação fática impossível de ser prevista, envolvendo um tema relevante, que demanda uma atuação urgente por parte do Poder Executivo.

4.2 A tramitação no Congresso Nacional

A apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional foi, como visto, sucessivamente regulada pelas resoluções do Congresso Nacional nº 1, de 1989 e de nº 1, de 2002, essa atualmente em vigor. A última, em seu art. 2º, § 6º, estipula que cabe à Comissão Mista prevista no art. 166, § 1º, da Constituição de 1988, a apreciação de medida provisória que abre crédito extraordinário.

Art. 2º

[...]

§ 6º Quando se tratar de Medida Provisória que abra crédito extraordinário à lei orçamentária anual, conforme os arts, 62 e 167, §3º da Constituição Federal, o exame e o parecer serão realizados pela Comissão Mista prevista no art. 166, §1º, da Constituição, observando-se os prazos e os ritos estabelecidos nesta Resolução.

Até o advento da Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional, os ritos a que se referia o art. 62, § 6º eram os estabelecidos pela Resolução nº 1, de 2001 e suas alterações.

Essa, por sua vez, determinava:

Art. 2º A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização tem por competência:

[...]

§ 1º A Comissão, no exame e emissão de parecer à medida provisória que abra crédito extraordinário, conforme art. 62 e art. 167, § 3, da Constituição, observará, no que couber, o rito estabelecido em resolução própria do Congresso Nacional.

Essa última resolução foi revogada pela Resolução nº 1, de 2006, em vigor a partir de dezembro de 2006. No que diz respeito aos créditos extraordinários inova, ao restringir a possibilidade de o Congresso Nacional alterá-lo (art.111).

Art. 110. A CMO, no exame e emissão de parecer à medida provisória que abra crédito extraordinário, conforme arts. 62 e 167, § 3º, da Constituição, observará, no que couber, o rito estabelecido em resolução específica do Congresso Nacional.

Parágrafo único. A inclusão de relatório de medida provisória na ordem do dia da CMO será automática e sua apreciação terá precedência sobre as demais matérias em tramitação.

Art. 111. Somente serão admitidas emendas que tenham como finalidade modificar o texto da medida provisória ou suprimir dotação, total ou parcialmente.

Essa alteração está em consonância com a própria natureza do instrumento. Ao menos em tese, a execução financeira dos créditos extraordinários abertos deveria ser imediata e no valor total solicitado, o que tornaria sem sentido, tanto o emendamento como a rejeição da medida provisória, como bem salientou Giacomoni (2005).

Resumindo, a atuação do Congresso Nacional no que tange à medida provisória que abre crédito extraordinário está, de acordo com a legislação vigente, limitada às seguintes opções: aprová-la integralmente; rejeitá-la no mérito, ou por não atender os pressupostos constitucionais de relevância e urgência; modificar o texto da medida provisória; ou, no que se refere à programação constante do crédito, diminuir o seu montante, caso entenda excessivo o valor previsto. Qualquer uma das opções tem pouca ou nenhuma efetividade. A aprovação é inócua, visto que a própria edição da medida provisória já autorizava o gasto. 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. A modificação do texto da medida provisória também não tem sentido, visto que esse, normalmente, apenas consolida os valores das programações de trabalho constantes do crédito. A diminuição do montante somente é possível caso se saiba, de antemão, a parte ainda não utilizada do crédito, ou aquela que se tenha certeza que não será gasta.

5 O EFEITO DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS NOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL (2003-2007)

Este capítulo tem como objetivo analisar o efeito dos créditos extraordinários sobre os orçamentos fiscal e da seguridade social do período 2003-2007, com o objetivo de testar a hipótese da pesquisa. Faz-se previamente necessário definir algumas expressões utilizadas nas tabelas e explicitar algumas simplificações metodológicas adotadas na análise e impostas por limitações intrínsecas ao banco de dados utilizado.

5.1 Definições

- a) **Orçamento inicial** – Corresponde à soma dos valores dos orçamentos fiscal e da seguridade social (exceto fonte 143¹⁹) constantes da lei orçamentária anual aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República.
- b) **Orçamento autorizado (sem CE²⁰)** – Corresponde aos valores do **Orçamento inicial** retificado pelos créditos adicionais, exceto créditos extraordinários, e pelas alterações introduzidas pelo Poder Executivo com base em autorização expressa na lei orçamentária anual ou na Constituição de 1988.
- c) **Orçamento autorizado (com CE)** – Corresponde aos valores do **Orçamento inicial** retificado pelos créditos adicionais, inclusive créditos extraordinários, e pelas alterações introduzidas pelo Poder Executivo com base em autorização expressa na lei orçamentária anual ou na Constituição de 1988.
- d) **Valor pago (sem CE)** – Corresponde ao valor pago até 31/12 do ano em análise, exceto créditos extraordinários, relativo ao **Orçamento Autorizado (sem CE)**.
- e) **Valor pago (com CE)** – Corresponde ao valor pago até 31/12 do ano em análise, inclusive créditos extraordinários, relativo ao **Orçamento Autorizado (com CE)**.
- f) **RP pago (sem CE)** – Corresponde ao valor pago até 31/12 do ano em análise, relativo às despesas que restaram a pagar de exercícios anteriores, exceto as que tiveram origem em créditos extraordinários.
- g) **RP pago (com CE)** – Correspondente ao valor pago até 31/12 do ano em análise, relativo às despesas que restaram a pagar de exercícios anteriores, inclusive as que tiveram origem em créditos extraordinários.

¹⁹ A fonte 143 (Títulos de Responsabilidade do Tesouro – Refinanciamento da Dívida Mobiliária Federal) corresponde ao montante da dívida que será amortizada com a emissão de novos títulos.

²⁰ CE significa Crédito Extraordinário.

- h) **Pago total (sem CE)** – Corresponde à soma do **Valor Pago (sem CE)** com o **RP Pago (sem CE)**.
- i) **Pago total (com CE)** - Corresponde à soma do **Valor Pago (com CE)** com o **RP Pago (com CE)**.
- j) **CE pago** – Corresponde à diferença entre o **Pago total (com CE)** e o **Pago total (sem CE)**.

5.2 Simplificações e conseqüências

Dentre os exercícios pesquisados, 2003 a 2007, o último apresentou uma atipicidade. Naquele exercício foram abertos créditos extraordinários para mais de uma centena de programações constantes da lei orçamentária anual. O fato por si só é inusitado, porque foge à lógica orçamentária. A existência da programação na lei orçamentária anual vai de encontro à condição de imprevisibilidade exigida para a abertura de crédito extraordinário. Nesses casos, o correto seria a apresentação de um projeto de lei de crédito suplementar. As simplificações adotadas dizem respeito a essa particularidade, em conjugação com limitações intrínsecas ao banco de dados utilizado. Assim, foram adotados, para aquele ano, os seguintes procedimentos simplificadores, os quais podem acarretar as conseqüências apontadas:

a) na ocorrência simultânea, em uma determinada programação, de valores não nulos para **Orçamento autorizado (sem CE)**, crédito extraordinário e valor cancelado, considerou-se esse último incidindo sobre o **Orçamento autorizado (sem CE)** enquanto existisse saldo; a partir daí, incidente sobre o crédito extraordinário. Nesse caso, o valor máximo de uma possível subavaliação do **Orçamento autorizado (sem CE)** e, em conseqüência, de uma superavaliação da influência dos créditos extraordinários nos orçamentos autorizados seria de R\$ 90 milhões.

b) na ocorrência simultânea, em uma determinada programação, de valores não nulos para **Orçamento autorizado (sem CE)**, crédito extraordinário e valor executado, considerou-se esse último incidindo sobre o **Orçamento autorizado (sem CE)** enquanto existisse saldo; a partir daí, incidente sobre o crédito extraordinário. Nesse caso, o valor máximo de uma possível superavaliação do **Valor pago (sem CE)** e, em conseqüência, de uma subavaliação da influência dos créditos extraordinários na execução financeira seria de R\$ 188 milhões.

Concluindo, tendo em vista os valores globais envolvidos na análise dos dados, os possíveis erros máximos apontados não invalidam as conclusões deste trabalho.

5.3 Os créditos extraordinários no período 2003-2007

A tabela seguinte apresenta um resumo dos valores autorizados correspondentes aos créditos extraordinários abertos por medidas provisórias no período 2003-2007.

Tabela 4
Medidas provisórias de créditos extraordinários: 2003 – 2007

Ano	Medidas provisórias			Valores autorizados
	Editadas	Aprovadas	Rejeitadas / Perda de eficácia	
2003	5	5	0	2,6
2004	10	9	1	8,1
2005	17	16	1	11,7
2006	27	26	1	22,2
2007	20	17	3	48,7

Fonte: (BRASIL, 2008e). Elaboração do autor.

Notas: Valores em R\$ bilhões.

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

5.4 O efeito global dos créditos extraordinários nos orçamentos autorizados

A tabela seguinte apresenta a influência dos créditos extraordinários nos orçamentos autorizados.

Tabela 5
Efeito global dos créditos extraordinários nos orçamentos autorizados: 2003 - 2007

Ano	Orçamento inicial (a)	Orçamento autorizado (sem CE) (b)	(b)–(a)/(a) (%) (c)	Orçamento autorizado (com CE) (d)	(d)–(a)/(a) (%) (e)	(d)–(b)/(b) (%) (f)
2003	513,9	558,1	+8,6	560,7	+9,1	+0,5
2004	609,0	638,7	+4,9	646,8	+6,2	+1,3
2005	670,6	687,2	+2,5	699,0	+4,2	+1,7
2006	823,2	873,3	+6,1	895,6	+8,8	+2,6
2007	870,4	892,0	+2,5	940,7	+8,1	+5,5

Fonte: SIAFI / SIGA Brasil. Acesso em 06/10/2008. Elaboração do autor.

Notas: Valores em R\$ bilhões.

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Da observação dessa tabela conclui-se que os créditos extraordinários vêm, desde 2002, aumentando, de forma constante e crescente, o valor do Orçamento autorizado (sem CE). Esse incremento, de 0,5%, em 2003, alcançou 5,5%, em 2007. Verifica-se que, de 2006 para 2007, o aumento percentual mais que duplicou (2,6% em 2006 e 5,5% em 2007).

5.5 O efeito dos créditos extraordinários nos orçamentos autorizados, por grupo de natureza de despesa

Esta seção tem o objetivo de verificar o impacto dos créditos orçamentários no orçamento autorizado, em cada grupo de natureza de despesa, ano a ano.

A primeira tabela evidencia a distribuição percentual, ano a ano, por grupo de natureza de despesa, do Orçamento autorizado (sem CE) e do Orçamento autorizado (com CE). Por meio da comparação entre essas duas colunas, pode-se verificar em que medida a edição de créditos extraordinários alterou a distribuição percentual entre os grupos de natureza de despesa do Orçamento autorizado (sem CE).

Tabela 6
Distribuição percentual dos grupos de natureza de despesa para os valores autorizados: 2003-2007

Grupo de Natureza de Despesa	2003 (%)		2004 (%)		2005 (%)		2006 (%)		2007 (%)	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Pessoal e Encargos Sociais	14,2	14,1	14,1	14,0	14,7	14,6	13,2	12,9	14,4	13,7
Juros e Encargos da Dívida	16,8	16,7	18,4	18,1	16,1	15,9	20,6	20,1	18,9	17,9
Outras Despesas Correntes	43,9	43,8	43,6	43,9	48,4	48,8	42,3	43,1	45,2	45,6
Investimentos	2,5	2,5	2,3	2,4	3,1	3,3	2,5	2,9	3,0	4,5
Inversões Financeiras	4,6	5,0	5,3	5,6	4,9	4,9	3,5	3,5	3,6	4,2
Amortização / Refinanciamento da Dívida	15,5	15,4	13,1	12,9	10,0	9,8	15,8	15,4	12,3	11,6
Reserva de Contingência	2,5	2,5	3,2	3,2	2,7	2,7	2,1	2,0	2,6	2,5

Fonte: SIAFI / SIGA Brasil. Acesso em 06/10/2008. Elaboração do autor.

Notas: Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Eventuais diferenças são devidas aos arredondamentos.

(1) Orçamento autorizado (sem CE)

(2) Orçamento autorizado (com CE)

Em todos os anos, a distribuição percentual entre os grupos de natureza de despesa é alterada por influência dos créditos extraordinários, o que configura um desvirtuamento das prioridades estabelecidas pelo Congresso Nacional, via procedimento legal ordinário. Verifica-se que os grupos Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida e Amortização / Refinanciamento da Dívida tiveram, em todos os anos, a sua participação reduzida em função do aumento observado nos grupos Outras Despesas Correntes,

Investimentos e Inversões Financeiras (à exceção do grupo Outras Despesas Correntes, no ano de 2003). As tabelas seguintes apresentam os detalhes das alterações na distribuição entre os grupos de natureza de despesa, para cada ano.

Tabela 7
Efeito dos créditos extraordinários nos orçamentos autorizados de 2003, por grupo de natureza de despesa

Grupo de Natureza de Despesa	Orçamento inicial (a)	Orçamento autorizado (sem CE) (b)	(b)-(a)/(a) (%) (c)	Orçamento autorizado (com CE) (d)	(d)-(a)/(a) (%) (e)	(d)-(b)/(b) (%) (f)
Pessoal e Encargos Sociais	77,0	79,3	+2,9	79,3	+2,9	0
Juros e Encargos da Dívida	93,6	93,7	+0,1	93,7	+0,1	0
Outras Despesas Correntes	224,0	245,2	+9,5	245,5	+9,6	+0,1
Investimentos	14,2	13,9	-2,2	13,9	-1,6	+0,6
Inversões Financeiras	24,4	25,7	+5,3	28,0	+14,8	+9,0
Amortização / Refinanciamento da Dívida	60,2	86,6	+43,9	86,6	+43,9	0
Reserva de Contingência	20,5	13,7	-33,1	13,7	-33,1	0
Total	513,9	558,1	+8,6	560,7	+9,1	+0,5

Fonte: SIAFI / SIGA Brasil. Acesso em 06/10/2008. Elaboração do autor.

Notas: Valores em R\$ bilhões.

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Eventuais diferenças são devidas aos arredondamentos.

No exercício de 2003, o acréscimo observado no Orçamento autorizado (sem CE) por influência dos créditos extraordinários, concentrou-se quase que integralmente no grupo Inversões Financeiras (+9,0%).

Tabela 8
Efeito dos créditos extraordinários nos orçamentos autorizados de 2004, por grupo de natureza de despesa

Grupo de Natureza de Despesa	Orçamento inicial (a)	Orçamento autorizado (sem CE) (b)	(b)-(a)/(a) (%) (c)	Orçamento autorizado (com CE) (d)	(d)-(a)/(a) (%) (e)	(d)-(b)/(b) (%) (f)
Pessoal e Encargos Sociais	84,1	90,2	+7,3	90,3	+7,3	+0,1
Juros e Encargos da Dívida	117,8	117,4	-0,4	117,4	-0,4	0
Outras Despesas Correntes	273,6	278,3	+1,7	283,6	+3,7	+1,9

Grupo de Natureza de Despesa	Orçamento inicial (a)	Orçamento autorizado (sem CE) (b)	(b)-(a)/(a) (%) (c)	Orçamento autorizado (com CE) (d)	(d)-(a)/(a) (%) (e)	(d)-(b)/(b) (%) (f)
Investimentos	12,4	14,9	+20,1	15,2	+23,3	+2,6
Inversões Financeiras	33,2	33,9	+2,0	36,3	+9,2	+7,1
Amortização / Refinanciamento da Dívida	66,0	83,5	+26,7	83,5	+26,7	0
Reserva de Contingência	22,0	20,4	-7,1	20,4	-7,1	0
Total	609,0	638,7	+4,9	646,8	+6,2	+1,3

Fonte: SIAFI / SIGA Brasil. Acesso em 06/10/2008. Elaboração do autor.

Notas: Valores em R\$ bilhões.

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Eventuais diferenças são devidas aos arredondamentos.

No exercício de 2004, foi, uma vez mais, no grupo Inversões Financeiras que mais se fez sentir a influência dos créditos extraordinários sobre o Orçamento autorizado (sem CE) (+7,1%).

Tabela 9

Efeito dos créditos extraordinários nos orçamentos autorizados de 2005, por grupo de natureza de despesa

Grupo de Natureza de Despesa	Orçamento inicial (a)	Orçamento autorizado (sem CE) (b)	(b)-(a)/(a) (%) (c)	Orçamento autorizado (com CE) (d)	(d)-(a)/(a) (%) (e)	(d)-(b)/(b) (%) (f)
Pessoal e Encargos Sociais	98,1	101,2	+3,1	101,7	+3,6	+0,5
Juros e Encargos da Dívida	110,8	110,8	0	110,8	0	0
Outras Despesas Correntes	319,1	332,7	+4,3	341,0	+6,9	+2,5
Investimentos	21,4	21,4	+0,4	23,4	+9,4	+9,0
Inversões Financeiras	33,8	33,4	-1,0	34,5	+2,1	+3,1
Amortização / Refinanciamento da Dívida	65,8	68,8	+4,6	68,8	+4,6	0
Reserva de Contingência	21,6	18,8	-12,9	18,8	-12,9	0
Total	670,6	687,2	+2,5	699,0	+4,2	+1,7

Fonte: SIAFI / SIGA Brasil. Acesso em 06/10/2008. Elaboração do autor.

Notas: Valores em R\$ bilhões.

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Eventuais diferenças são devidas aos arredondamentos.

O ano de 2005 marca o início de uma mudança. Nesse exercício, o Orçamento autorizado (sem CE) do grupo Investimentos foi proporcionalmente o mais afetado pelos créditos extraordinários (+9,0%).

Tabela 10
Efeito dos créditos extraordinários nos orçamentos autorizados de 2006, por grupo de natureza de despesa

Grupo de Natureza de Despesa	Orçamento inicial (a)	Orçamento autorizado (sem CE) (b)	(b)-(a)/(a) (%) (c)	Orçamento autorizado (com CE) (d)	(d)-(a)/(a) (%) (e)	(d)-(b)/(b) (%) (f)
Pessoal e Encargos Sociais	112,7	115,5	+2,5	115,6	+2,6	+0,1
Juros e Encargos da Dívida	179,5	179,9	+0,2	179,9	+0,2	0
Outras Despesas Correntes	366,7	369,4	+0,8	386,3	+5,4	+4,6
Investimentos	21,2	21,7	+2,1	26,2	+23,1	+20,6
Inversões Financeiras	30,8	30,6	-0,7	31,4	+2,0	+2,6
Amortização / Refinanciamento da Dívida	89,5	138,3	+54,4	138,3	+54,4	0
Reserva de Contingência	22,8	18,1	-20,9	18,1	-20,9	0
Total	823,2	873,3	+6,1	895,6	+8,8	+2,6

Fonte: SIAFI / SIGA Brasil. Acesso em 06/10/2008. Elaboração do autor.

Notas: Valores em R\$ bilhões.

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Eventuais diferenças são devidas aos arredondamentos.

O exercício de 2006 confirma a reversão de tendência iniciada em 2005: a maior influência dos créditos extraordinários novamente se fez sentir no grupo Investimentos e com mais intensidade (+20,6%).

Tabela 11
Efeito dos créditos extraordinários nos orçamentos autorizados de 2007, por grupo de natureza de despesa

Grupo de Natureza de Despesa	Orçamento inicial (a)	Orçamento autorizado (sem CE) (b)	(b)-(a)/(a) (%) (c)	Orçamento autorizado (com CE) (d)	(d)-(a)/(a) (%) (e)	(d)-(b)/(b) (%) (f)
Pessoal e Encargos Sociais	128,1	128,8	+0,6	128,8	+0,6	0
Juros e Encargos da Dívida	165,9	168,2	+1,4	168,2	+1,4	0
Outras Despesas Correntes	413,9	403,0	-2,6	429,2	+3,7	+6,5

Grupo de Natureza de Despesa	Orçamento inicial (a)	Orçamento autorizado (sem CE) (b)	(b)-(a)/(a) (%) (c)	Orçamento autorizado (com CE) (d)	(d)-(a)/(a) (%) (e)	(d)-(b)/(b) (%) (f)
Investimentos	27,3	27,1	-1,0	42,1	+53,9	+55,4
Inversões Financeiras	32,4	32,1	-1,2	39,5	+21,9	+23,4
Amortização / Refinanciamento da Dívida	77,1	109,6	+42,2	109,6	+42,2	0
Reserva de Contingência	25,7	23,3	-9,3	23,3	-9,3	0
Total	870,4	892,0	+2,5	940,7	+8,1	+5,5

Fonte: SIAFI / SIGA Brasil. Acesso em 06/10/2008. Elaboração do autor.

Notas: Valores em R\$ bilhões.

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Eventuais diferenças são devidas aos arredondamentos.

Em 2007 acentua-se a influência dos créditos extraordinários. Esses são responsáveis por um incremento de 55,4% no valor do grupo Investimentos do Orçamento autorizado (sem CE).

Da observação do conjunto das tabelas apresentadas conclui-se que os créditos extraordinários têm sido abertos quase que exclusivamente nos grupos Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras. Nos dois primeiros estão concentrados os programas governamentais que trazem benefícios diretos à sociedade e, são, justamente por conta desse fato, os que despertam maior interesse por parte do Congresso Nacional. Em particular, o grupo Investimentos concentra as emendas que têm como objetivo alocar recursos para obras em seus redutos eleitorais, como mostra a tabela seguinte.

Tabela 12
Emendas aprovadas no grupo Investimentos: 2003-2007

Ano	Total de emendas aprovadas		Emendas aprovadas em Investimentos		(c)/(a) (%) (e)	(d)/(b) (%) (f)
	Nº emendas (a)	Valor aprovado (b)	Nº emendas (c)	Valor aprovado (d)		
2003	7.467	9.080	6.306	7.557	84	83
2004	7.909	6.393	6.595	5.483	83	86
2005	8.247	9.947	6.899	8.779	84	88
2006	8.528	10.858	6.830	9.252	80	85
2007	9.571	16.187	7.389	14.208	77	88

Fonte: SIAFI / SIGA Brasil. Acesso em 06/10/2008. Elaboração do autor.

Notas: Valores em R\$ milhões.

Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais.

Autores: Parlamentares, bancadas estaduais e regionais, comissões permanentes. Não inclui os

relatores setoriais e geral.

O grupo Investimentos, além de ser, como foi visto, o grupo que mais sofre a influência da abertura dos créditos extraordinários é, também, o de maior interesse dos parlamentares e, portanto, o que recebe o maior volume de emendas. Essa combinação, aliada ao fato de que é no grupo Investimentos onde se concentra a maior parte das despesas discricionárias, ou seja, aquelas para as quais a execução orçamentária não é obrigatória, reforça a suspeita que o Poder Executivo, por meio dos créditos orçamentários, cria novas prioridades de investimentos e relega as incluídas pelo Congresso Nacional a um segundo plano. As tabelas seguintes destinam-se a verificar empiricamente como o aumento observado nos orçamentos autorizados, por conta da abertura de créditos extraordinários, repercute na execução financeira.

5.6 O efeito global dos créditos extraordinários na execução financeira

O aumento observado no Orçamento autorizado (sem CE) dos anos 2003 a 2007, por conta da edição de créditos extraordinários, visto nas tabelas da seção anterior, não teria nenhuma consequência prática se não viesse acompanhado da execução financeira daqueles créditos. A tabela seguinte tem o intuito de verificar se a execução financeira apresentou o mesmo comportamento observado nos orçamentos autorizados, ano a ano.

Tabela 13
Efeito global dos créditos extraordinários na execução financeira: 2003 - 2007

Ano	Pago total (sem CE) (a)	Pago total (com CE) (b)	(b)-(a)/(a) (%) (c)
2003	473,9	476,2	+0,5
2004	521,0	529,6	+1,7
2005	575,8	585,0	+1,6
2006	772,0	788,8	+2,2
2007	787,3	822,1	+4,4

Fonte: SIAFI / SIGA Brasil. Acesso em 06/10/2008. Elaboração do autor.

Notas: Valores em R\$ bilhões.

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Observa-se que os créditos extraordinários têm sido responsáveis por uma parcela cada vez maior da execução financeira, comportamento similar ao verificado em relação aos orçamentos autorizados.

5.7 O efeito dos créditos extraordinários na execução financeira, por grupo de natureza de despesa

Esta seção tem o objetivo de verificar o impacto dos créditos orçamentários na execução financeira, em cada grupo de natureza de despesa, ano a ano.

A primeira tabela evidencia a distribuição percentual, ano a ano, por grupo de natureza de despesa, do Pago total (sem CE) e do Pago total (com CE). Por meio da comparação entre essas duas colunas pode-se verificar em que medida a edição de créditos extraordinários alterou a distribuição percentual entre os grupos de natureza de despesa do Pago total (sem CE).

Tabela 14
Distribuição percentual dos grupos de natureza de despesa para os valores pagos: 2003-2007

Grupo de Natureza de Despesa	2003 (%)		2004 (%)		2005 (%)		2006 (%)		2007 (%)	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Pessoal e Encargos Sociais	16,7	16,6	17,0	16,8	16,3	16,0	14,8	14,5	16,0	15,3
Juros e Encargos da Dívida	13,4	13,3	14,2	14,0	15,4	15,2	19,6	19,1	17,8	17,0
Outras Despesas Correntes	48,9	48,8	50,8	51,0	55,0	55,4	45,6	46,3	49,2	50,0
Investimentos	1,1	1,1	1,2	1,2	1,7	1,8	1,6	1,9	1,9	2,3
Inversões Financeiras	3,2	3,5	3,2	3,7	3,3	3,4	2,7	2,8	2,9	3,5
Amortização / Refinanciamento da Dívida	16,7	16,7	13,5	13,3	8,3	8,2	15,6	15,3	12,3	11,8

Fonte: SIAFI / SIGA Brasil. Acesso em 06/10/2008. Elaboração do autor.

Notas: Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

(1) Pago total (sem CE)

(2) Pago total (com CE)

Em todos os anos, a distribuição percentual entre os grupos de natureza de despesa é alterada por influência dos créditos extraordinários, a exemplo do que já havia sido constatado em relação aos orçamentos autorizados. Observa-se também que os grupos Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida e Amortização / Refinanciamento da Dívida tiveram a sua participação reduzida em contrapartida ao aumento observado nos grupos Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras. As tabelas seguintes apresentam os detalhes das alterações na distribuição entre os grupos de natureza de despesa, para cada ano.

Tabela 15
Efeito dos créditos extraordinários na execução financeira de 2003, por grupo de natureza de despesa

Grupo de Natureza de Despesa	Valor Pago (sem CE) (a)	RP Pago (sem CE) (b)	(a)+(b) (c)	Valor Pago (com CE) (d)	RP pago (com CE) (e)	(d)+ e) (f)	(f)-(c)/(c) % (g)
Pessoal e Encargos Sociais	78,5	0,5	79,0	78,5	0,5	79,0	0
Juros e Encargos da Dívida	63,5	0,0	63,5	63,5	0,0	63,5	0
Outras Despesas Correntes	228,2	3,5	231,7	228,4	4,1	232,5	+0,3
Investimentos	2,3	2,9	5,2	2,3	2,9	5,2	+0,3
Inversões Financeiras	14,8	0,3	15,2	15,2	1,4	16,7	+9,9
Amortização / Refinanciamento da Dívida	79,3	0,0	79,3	79,3	0,0	79,3	0
Total	466,6	7,4	473,9	467,2	9,0	476,2	+0,5

Fonte: SIAFI / SIGA Brasil. Acesso em 06/10/2008. Elaboração do autor.

Notas: Valores em R\$ bilhões.

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Eventuais diferenças são devidas aos arredondamentos.

À semelhança do observado na tabela 7, também referente ao exercício de 2003, a maior influência dos créditos extraordinários se fez sentir no grupo Inversões Financeiras (+9,9%).

Tabela 16
Efeito dos créditos extraordinários na execução financeira de 2004, por grupo de natureza de despesa

Grupo de Natureza de Despesa	Valor Pago (sem CE) (a)	RP Pago (sem CE) (b)	(a)+(b) (c)	Valor Pago (com CE) (d)	RP pago (com CE) (e)	(d)+(e) (f)	(f)-(c)/(c) % (g)
Pessoal e Encargos Sociais	88,3	0,3	88,7	88,4	0,3	88,7	+0,1
Juros e Encargos da Dívida	74,2	0,0	74,2	74,2	0,0	74,2	0
Outras Despesas Correntes	261,9	2,8	264,7	267,1	2,8	269,9	+2,0
Investimentos	4,9	1,3	6,2	5,1	1,3	6,4	+2,9
Inversões Financeiras	16,5	0,2	16,7	18,6	1,2	19,8	+19,0
Amortização / Refinanciamento da Dívida	70,6	0,0	70,6	70,6	0,0	70,6	0
Total	516,4	4,5	521,0	523,9	5,7	529,6	+1,7

Fonte: SIAFI / SIGA Brasil. Acesso em 06/10/2008. Elaboração do autor.

Notas: Valores em R\$ bilhões.

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Eventuais diferenças são devidas aos arredondamentos.

Também nesse caso verifica-se um predomínio do grupo Inversões Financeiras (+19,0%), à semelhança do apresentado na tabela 8, referente ao mesmo exercício.

Tabela 17
Efeito dos créditos extraordinários na execução financeira de 2005, por grupo de natureza de despesa

Grupo de Natureza de Despesa	Valor Pago (sem CE) (a)	RP Pago (sem CE) (b)	(a)+(b) (c)	Valor Pago (com CE) (d)	RP pago (com CE) (e)	(d)+(e) (f)	(f)-(c)/(c) % (g)
Pessoal e Encargos Sociais	93,1	0,5	93,6	93,3	0,5	93,8	+0,2
Juros e Encargos da Dívida	88,8	0,0	88,9	88,8	0,0	88,9	0
Outras Despesas Correntes	310,3	6,4	316,7	317,7	6,5	324,2	+2,4
Investimentos	5,6	4,3	9,8	5,9	4,4	10,3	+5,0
Inversões Financeiras	17,6	1,2	18,8	18,6	1,3	19,8	+5,6
Amortização / Refinanciamento da Dívida	48,0	0,0	48,0	48,0	0,0	48,0	0
Total	563,3	12,5	575,8	572,3	12,7	585,0	+1,6

Fonte: SIAFI / SIGA Brasil. Acesso em 06/10/2008. Elaboração do autor.

Notas: Valores em R\$ bilhões.

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Eventuais diferenças são devidas aos arredondamentos.

No exercício de 2005 a maior influência dos créditos extraordinários permanece no grupo Inversões Financeiras (+5,6%), embora já se faça sentir um acréscimo relevante no grupo Investimentos (+5,0%).

Tabela 18
Efeito dos créditos extraordinários na execução financeira de 2006, por grupo de natureza de despesa

Grupo de Natureza de Despesa	Valor Pago (sem CE) (a)	RP Pago (sem CE) (b)	(a)+(b) (c)	Valor Pago (com CE) (d)	RP pago (com CE) (e)	(d)+(e) (f)	(f)-(c)/(c) % (g)
Pessoal e Encargos Sociais	114,0	0,4	114,4	114,0	0,5	114,5	+0,1
Juros e Encargos da Dívida	151,0	0,0	151,0	151,0	0,0	151,0	0
Outras Despesas Correntes	342,4	9,9	352,3	355,3	10,3	365,6	+3,8
Investimentos	5,0	7,5	12,5	6,6	8,7	15,3	+21,8

Grupo de Natureza de Despesa	Valor Pago (sem CE) (a)	RP Pago (sem CE) (b)	(a)+(b) (c)	Valor Pago (com CE) (d)	RP pago (com CE) (e)	(d)+(e) (f)	(f)-(c)/(c) % (g)
Inversões Financeiras	19,7	1,5	21,2	20,3	1,5	21,8	+3,2
Amortização / Refinanciamento da Dívida	120,5	0,1	120,6	120,5	0,1	120,6	0
Total	752,5	19,4	772,0	767,7	21,1	788,8	+2,2

Fonte: SIAFI / SIGA Brasil. Acesso em 06/10/2008. Elaboração do autor.

Notas: Valores em R\$ bilhões.

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Eventuais diferenças são devidas aos arredondamentos.

No ano de 2006, nota-se que a maior influência dos créditos extraordinários passa a ocorrer no grupo Investimentos, responsável por um acréscimo de 21,8% na execução financeira.

Tabela 19
Efeito dos créditos extraordinários na execução financeira de 2007, por grupo de natureza de despesa

Grupo de Natureza de Despesa	Valor Pago (sem CE) (a)	RP Pago (sem CE) (b)	(a)+(b) (c)	Valor Pago (com CE) (d)	RP pago (com CE) (e)	(d)+(e) (f)	(f)-(c)/(c) % (g)
Pessoal e Encargos Sociais	125,0	0,6	125,7	125,1	0,6	125,7	0
Juros e Encargos da Dívida	140,1	0,0	140,1	140,1	0,0	140,1	0
Outras Despesas Correntes	376,8	10,2	387,0	399,2	12,1	411,3	+6,3
Investimentos	6,4	8,8	15,2	8,6	10,5	19,2	+26,0
Inversões Financeiras	20,6	1,9	22,5	26,9	2,0	29,0	+28,6
Amortização / Refinanciamento da Dívida	96,8	0,0	96,9	96,8	0,0	96,9	0
Total	765,7	21,7	787,3	796,7	25,4	822,1	+4,4

Fonte: SIAFI / SIGA Brasil. Acesso em 06/10/2008. Elaboração do autor.

Notas: Valores em R\$ bilhões.

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Eventuais diferenças são devidas aos arredondamentos.

Em 2007 verifica-se um equilíbrio entre os grupos Investimentos (+26,0%) e Inversões Financeiras (+28,6%). Vale notar que, no grupo Investimentos, os créditos extraordinários respondem por R\$3.961 milhões, o que corresponde a aproximadamente 21% da execução financeira global do grupo, de R\$19.170 milhões.

A tabela seguinte compara, para os três principais grupos, o nível de influência que sofrem por conta dos créditos extraordinários abertos, tanto para os orçamentos autorizados como para a execução financeira.

Tabela 20
Efeito dos créditos extraordinários nos orçamentos autorizados e na execução financeira, para os principais grupos de natureza de despesa

Grupo de Natureza de Despesa	2003 (%)		2004 (%)		2005 (%)		2006 (%)		2007 (%)	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Outras Despesas Correntes	+0,1	+0,3	+1,9	+2,0	+2,5	+2,4	+4,6	+3,8	+6,5	+6,3
Investimentos	+0,6	+0,3	+2,6	+2,9	+9,0	+5,0	+20,6	+21,8	+55,4	+26,0
Inversões Financeiras	+9,0	+9,9	+7,1	+19,0	+3,1	+5,6	+2,6	+3,2	+23,4	+28,6

Fonte: SIAFI / SIGA Brasil. Acesso em 06/10/2008. Elaboração do autor.

Notas: Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

(1) [Orçamento autorizado (com CE) - Orçamento autorizado (sem CE)] / Orçamento autorizado (sem CE)

(2) [Pago total (com CE) - Pago total (sem CE)] / Pago total (sem CE)

5.8 O efeito dos créditos extraordinários na execução financeira do grupo Investimentos, por função e por programa

O grupo Investimentos é, como comprovou a tabela 12, o que desperta maior interesse do Congresso Nacional. Nos anos de 2006 e 2007, em particular, o grupo foi fortemente influenciado pelos créditos extraordinários, tanto nos orçamentos autorizados como na execução financeira. Essa seção se propõe a examinar quais foram as funções de governo e os programas mais afetados pelos créditos extraordinários, em sua execução financeira. Foram selecionadas apenas as funções que tiveram valores pagos, a título de créditos extraordinários, iguais ou superiores a R\$ 100 milhões, no grupo Investimentos, nos exercícios de 2006 e 2007. As tabelas seguintes apresentam os detalhes.

Tabela 21
Efeito dos créditos extraordinários na execução financeira do grupo Investimentos, em 2006: principais funções e programas

Funções	CE Pago	% do total de CE Pago	Principais Programas	CE Pago
Transportes	1.388,5	50,7	Manutenção da malha rodoviária federal	810,0
			Corredor Araguaia-Tocantins	230,6
			Corredor Leste	118,0
			Corredor Nordeste	85,8
Comércio e Serviços	329,1	12,0	Desenvolvimento da infra-estrutura aeroportuária	300,0

Funções	CE Pago	% do total de CE Pago	Principais Programas	CE Pago
Defesa Nacional	305,7	11,2	Reaparelhamento e adequação da Força Aérea Brasileira	183,0
Urbanismo	279,2	10,2	Descentralização do sistema ferroviário urbano de passageiros	182,1
Outras funções	433,9	15,9	NA	NA
Total	2.736,4			

Fonte: SIAFI / SIGA Brasil. Acesso em 06/10/2008. Elaboração do autor.

Notas: Valores em R\$ milhões.

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Eventuais diferenças são devidas aos arredondamentos.

Do exame da tabela acima é lícito concluir que houve uma forte concentração dos créditos extraordinários em algumas funções. As quatro selecionadas receberam pouco mais de 84% dos valores pagos em 2007, tendo a função Transportes sido beneficiada com mais de 50% daquele montante. No âmbito da função Transportes, o programa Manutenção da malha rodoviária federal foi beneficiado com 58,3% dos valores correspondentes à função, o que correspondeu a 29,6% do total dos créditos extraordinários pagos no ano de 2007.

Tabela 22

Efeito dos créditos extraordinários na execução financeira do grupo Investimentos, em 2007: principais funções e programas

Funções	CE Pago	% do total de CE Pago	Principais Programas	CE Pago
Administração	1.739,7	43,9	Recenseamentos gerais	375,6
			Promoção da sustentabilidade de espaços sub-regionais – Promeso	374,1
			Desenvolvimento dos eixos do Nordeste	298,6
			Promoção e inserção econômica de sub-regiões – Promover	164,2
			Organização produtiva de comunidades pobres - Pronager	108,1
Transporte	1.214,6	30,7	Manutenção da malha rodoviária federal	462,7
			Corredor Araguaia-Tocantins	349,0
			Corredor Transmetropolitano	232,0
Segurança Pública	276,9	7,0	Sistema único de segurança pública	152,6
			Resposta aos desastres	115,5
Educação	174,5	4,4	Universidade do século XXI	137,5
Defesa Nacional	152,8	3,9	Diversos	152,8
Gestão Ambiental	141,6	3,6	Pro-água infraestrutura	116,1
Desporto e Lazer	123,1	3,1	Rumo ao PAN 2007	123,0
Outras funções	138,2	3,5	NA	NA

Funções	CE Pago	% do total de CE Pago	Principais Programas	CE Pago
Total	3.961,4			

Fonte: SIAFI / SIGA Brasil. Acesso em 06/10/2008. Elaboração do autor.

Notas: Valores em R\$ milhões.

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Eventuais diferenças são devidas aos arredondamentos.

Em 2007, a concentração em funções não foi tão expressiva como em 2006. As sete funções selecionadas concentram 96,5% dos créditos extraordinários pagos. As funções Administração (43,9%) e, uma vez mais, Transportes (30,7%), foram as mais beneficiadas. No caso da função Administração, nota-se uma razoável distribuição dos valores pagos entre vários programas governamentais. Na função Transportes, o programa Manutenção da malha rodoviária federal foi contemplado com 38,1% dos valores pagos, o que equivale a 11,7% do total dos créditos extraordinários pagos em 2007.

6. CONCLUSÕES

Este capítulo tem o objetivo de condensar as principais conclusões que emanam do levantamento de dados, realizado com o intuito de testar a hipótese de trabalho. Ao final, são apresentadas algumas sugestões de temas para futuras pesquisas relacionadas com o assunto deste estudo.

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 o grupo de natureza de despesa e a distribuição percentual dos seus valores nos orçamentos autorizados e na execução financeira forem considerados como critérios para a verificação da hipótese. Positiva porque 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 ocorreu para todos os exercícios analisados, de 2003 a 2007. A hipótese de trabalho estaria rejeitada caso a distribuição percentual permanecesse idêntica ao do orçamento autorizado. Isso significaria que o novo perfil das despesas autorizadas teria respeitado as prioridades estabelecidas pelo Congresso Nacional, sob a ótica do grupo de natureza de despesa, tanto na lei orçamentária anual como nos seus mecanismos retificadores - os créditos especiais, suplementares e as autorizações legais e constitucionais. Ressalte-se a aplicação dos mecanismos retificadores estão sujeitos a uma autorização prévia do Poder Legislativo, dispensada para os créditos extraordinários, que têm vigência imediata.

Verificou-se também que os créditos extraordinários têm impactado, de 2003 a 2007, de forma constante e crescente, os orçamentos autorizados. Em 2003, os créditos extraordinários foram responsáveis por um acréscimo de 0,5% nos orçamentos autorizados. Já em 2007, o aumento foi de 5,5%.

No que tange à execução financeira, observou-se o mesmo padrão, embora com valores ligeiramente inferiores. No caso, o impacto variou entre 0,5%, em 2003, e 4,4%, em 2007.

O trabalho avançou com o intuito de verificar quais foram os grupos de natureza de despesa mais afetados, em termos percentuais, ano a ano. Nesse sentido, a conclusão é que os créditos extraordinários foram, via de regra, direcionados aos grupos Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras. Observou-se essa tendência tanto em relação aos orçamentos autorizados como na execução financeira. Em uma perspectiva

histórica, no que tange aos orçamentos autorizados, o grupo Inversões Financeiras foi, percentualmente, o maior beneficiário dos créditos extraordinários nos exercícios de 2003 e 2004. A partir de 2005, inverteu-se essa tendência em prol do grupo Investimentos.

Quanto à execução financeira, o grupo Inversões Financeiras foi o mais afetado em 2003, 2004 e 2005, ao passo que em 2006 essa primazia foi do grupo Investimentos. Em 2007 houve um equilíbrio entre esses dois grupos.

Finalmente, ressalte-se o forte impacto dos créditos extraordinários na execução financeira do grupo Investimentos, em 2006 e 2007. No primeiro ano, aqueles foram responsáveis por um incremento de 21,8% e, em 2007, por 26,0%. Esses dados revestem-se da maior importância, pois o grupo Investimentos é aquele que mais recebe emendas parlamentares por ocasião da tramitação da proposta orçamentária do Poder Executivo no Congresso Nacional. Assim, uma vez que os recursos são manifestamente escassos, a execução financeira dos créditos extraordinários se faz em detrimento da execução dos investimentos autorizados pelo Poder Legislativo, via processo legislativo ordinário. Além disso, é possível especular em duas direções, com base nos dados obtidos. A primeira é que o Poder Executivo se utiliza dos créditos extraordinários para compor uma carteira de investimentos diversa daquela aprovada pelo Congresso Nacional e, além disso, e mesmo, por conta disso, prioriza a sua execução. A segunda é que o Poder Executivo estaria se utilizando dos créditos extraordinários em troca de apoio em votações no Congresso Nacional. Em vista desses fatos, considerou-se conveniente o aprofundamento do estudo no sentido de verificar que funções e programas seriam os alvos preferenciais do Poder Executivo para a abertura de créditos extraordinários no grupo Investimentos.

Dos dados levantados pode-se concluir que, pelo menos nos dois últimos anos, não se constatou a existência de um padrão para a abertura de créditos extraordinários, no que diz respeito às funções de Governo. Do grupo das funções mais contempladas com créditos extraordinários, apenas as funções Transportes e Defesa Nacional apareceram em ambos os exercícios (2006 e 2007). O que chama a atenção é que, em 2006, os créditos extraordinários abertos na função Transportes foram responsáveis pela execução de R\$1.388,5 milhões, pouco mais da metade da execução global dos créditos extraordinários, de R\$2.736,4 milhões. Em 2007, embora em percentual menor (30,7%), a execução naquela função também foi relevante, alcançando R\$1.214,6 milhões, para uma execução global de R\$3.961,4 milhões. As mesmas tabelas igualmente demonstram uma prevalência, no âmbito da função Transportes, do programa Manutenção da malha rodoviária federal, que concentrou 58,3% da execução dos créditos extraordinários abertos na função em 2006 e 38,1% em 2007: R\$810

milhões e R\$462,7 milhões, respectivamente. Conclui-se que, inegavelmente, o binômio função Transportes - programa Manutenção da malha rodoviária federal tem sido o mais beneficiado pelo Poder Executivo com a abertura de créditos extraordinários: em 2006 recebeu 29,6% de todos os valores pagos relativos a créditos extraordinários e, em 2007, 11,7%.

Quanto às sugestões, pelo menos dois temas relacionados com este trabalho mereceriam um estudo mais aprofundado. Na esfera do Direito Legislativo, faz-se imprescindível uma revisão dos procedimentos necessários à abertura de créditos extraordinários. De todo o exposto no capítulo pertinente, conclui-se que a sua abertura por meio de medida provisória, com a sistemática atual, não faz sentido. Entretanto, mantida a abertura por medida provisória, algo deve ser feito em relação aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Uma sugestão seria a postergação da entrada em vigor da medida provisória que abre crédito extraordinário para data posterior à aprovação. por parte do Congresso, da admissibilidade dos pressupostos. Isso obrigaria o Poder Executivo a atuar efetivamente para a sua aprovação. Outra opção seria o retorno à sistemática anterior – abertura por decreto, e exclusivamente para casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública - constante da Lei nº 4.320/64, que funcionava a contento. Poder-se-ia adicionar a exigência, para o último caso, da prévia decretação do estado de calamidade pública, por parte do prefeito municipal. No âmbito da Ciência Política, se poderia avançar no sentido de verificar a existência - ou não - de uma correlação entre os créditos extraordinários abertos em favor de obras de manutenção de rodovias em determinadas localidades, e os votos dados pelos supostos beneficiários dos investimentos, nas votações mais importantes na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 12.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BRASIL. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal. **ADI-MC 4048/DF – Distrito Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Disponível em < [http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(ADI\\$.SCLA.%20E%204048.NUME.\)%20OU%20\(ADI.ACMS.%20ADJ2%204048.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(ADI$.SCLA.%20E%204048.NUME.)%20OU%20(ADI.ACMS.%20ADJ2%204048.ACMS.)&base=baseAcordaos) >. Acesso em: 14 out. 2008f.

_____. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 651**. Disponível em < <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=651.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas> >. Acesso em: 15 out. 2008a.

_____. Poder Legislativo. Câmara dos Deputados. **Parecer do Relator da PEC nº 511-A, de 2006, do Senado Federal, na Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a proferir parecer à referida proposta**. Disponível em < <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/551412.pdf> >. Acesso em: 14 out. 2008b.

_____. Poder Legislativo. Senado Federal. **Biblioteca Digital do Senado Federal. Senado Federal em Pauta. O processo legislativo do Senado a serviço da cidadania**. Disponível em < <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/98672> >. Acesso em: 14 out. 2008c.

_____. Poder Legislativo. Senado Federal. **Relatório da Presidência de 2007. Senado Federal e Congresso Nacional**. Disponível em < http://www.senado.gov.br/Relatorios_SGM/RelPresi/2007/ > Acesso em: 9 set. 2008d.

_____. Poder Executivo. Presidência da República. **Medidas Provisórias**. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Quadro/Quadro%20Geral.htm >. Acesso em: 21 out. 2008e.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional (atualizado até a Emenda Constitucional nº 53, de 19-12-2006)**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CHIESA, Clélio. **Medidas Provisórias (Regime Jurídico-Constitucional)**. 2.ed. Curitiba: Juruá Editora, 2002.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas Provisórias**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1999.

CORRÊA, Oscar Dias. In: BELMONTE, Cláudio; MELGARÉ, Plínio. (Orgs.). **O Direito na sociedade contemporânea – estudos em homenagem ao Ministro José Néri da Silveira**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005. p. 481-495.

DANTAS, Ivo. **Aspectos Jurídicos das Medidas Provisórias**. Brasília: Brasília Jurídica, 1997.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

LIMONGI, Figueiredo. A Democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Revista Novos Estudos. CEBRAP**. São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006.

MACHADO JR., J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 31. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2002/2003.

MESQUITA JÚNIOR, Geraldo. **Breviário da Cidadania**. Brasília: Senado Federal, 2006.

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

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007.

NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. **Introdução à Filosofia Política**. Brasília: Unilegis, 2007.

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

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.

PESSANHA, Charles. **O Poder Legislativo do Executivo no Brasil: O decreto-lei e a medida provisória, 1965-1999**. In: Seminario Internacional Las instituciones en las nuevas democracias: la cuestión republicana, 2000, Buenos Aires. Disponível em < http://www.geocities.com/Nuevas_formas_politicas/Ponencia_Pessanha_Legislativo_y_ejec_Brasil.htm >. Acesso em: 11 set. 2008.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes Rocha. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. (Org.). **Direito Contemporâneo: estudos em homenagem a Oscar Dias Corrêa**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 44-69.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Abertura de créditos extraordinários por medida provisória: equívoco e irracionalidade. **Cadernos Aslegis**. Brasília, v. 5, n. 13, p. 28-34, jan./abr. 2001.

SZKLAROWSKY, Leon Fredja. **Medidas Provisórias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

VALLE, Juliana Carla de Freitas do. **Medidas Provisórias: o procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos**. Brasília: FDK Editora, 2004.