



SENADO FEDERAL  
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Conceição de Maria Silva Coser

## **O USO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO E O TETO DE GASTOS**

Brasília  
2023



Conceição de Maria Silva Coser

## **O USO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO E O TETO DE GASTOS**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público

**Orientador: Me Rafael Inacio De Fraia e Souza**

Brasília  
2023



## **Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF**

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

---

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Conceição de Maria Silva Coser

## O USO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO E O TETO DE GASTOS

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Orçamento Público

Aprovado em Brasília, em xx de xxxx de 2023 por:

### **Banca Examinadora:**

\_\_\_\_\_  
Prof. Me. Rafael Inácio de Fraia e Souza  
Senado Federal

\_\_\_\_\_  
Prof. Me. Carlos Alexandre Amorim Rocha  
Senado Federal



## ABREVIATURAS

Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN)  
Comissão Mista de Orçamento (CMO)  
Comissão Mista de Orçamento (CMO)  
Constituição Federal de 1988 (CF/88)  
Emenda Constitucional (EC)  
Importo sobre Operações Financeiras Ouro (IOF-Ouro)  
Imposto de Renda (IR)  
Imposto territorial Rural (ITR)  
Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)  
Instituto Fiscal Independente (IFI)  
Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO)  
Lei Orçamentária Anual (LOA)  
Medidas Provisórias (MP)  
Novo Regime Fiscal (NRF)  
Plano Plurianual (PPA)  
Produto Interno Bruto (PIB)  
Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).  
Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária (PLDO)  
Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN)  
Proposta de Emenda Constitucional (PEC)  
Secretaria do Orçamento Federal (SOF)  
Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência (Secom)  
Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)  
Supremo Tribunal Federal (STF)  
Tribunal de Contas da União (TCU)  
Tribunal de Contas do Ceará (TCE-CE)



# O USO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO E O TETO DE GASTOS

Conceição de Maria Silva Coser<sup>1\*</sup>

## RESUMO

Esse trabalho pretendeu identificar se houve abuso na edição de créditos extraordinários por medidas provisórias (MP), como mecanismo para burlar o teto de gastos, além do que é previsto em lei e qual o impacto no Novo Regime Fiscal (NRF). A Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 estabeleceu o novo teto de gastos, que estabelece a exclusão das despesas provenientes de créditos extraordinários do câmputo do NRF. O excesso de MP de crédito parece um indício que o governo federal vem abusando desse instrumento sem a devida verificação dos pressupostos constitucionais de urgência e imprevisibilidade. A edição de créditos extraordinário é de execução imediata e representa uma autorização de gastos, no entanto, quando os recursos não são utilizados, verifica-se desnecessária sua edição e transformando essas ferramentas em algo inócuo. Para a elaboração desse trabalho foi feita uma pesquisa exploratória obtendo dados e informações provenientes de revisão bibliográfica e de consultas a relatórios publicados no site do Tesouro Nacional, no qual é ofertado o painel do Teto de Gastos. As Medidas Provisórias com valores e assuntos foram pesquisadas no site da Presidência da República e na Comissão Mista de Orçamento (CMO) da Câmara dos Deputados e Senado Federal.

**Palavras-chave:** Teto de Gastos. Medida Provisória. Crédito Extraordinário. Novo Regime Fiscal. Emenda Constitucional nº 95/2016. Comissão Mista de Orçamento

---

<sup>1\*</sup> Bibliotecária – Biblioteca do Senado Federal. E-mail: [bibliotecaria@senado.leg.br](mailto:bibliotecaria@senado.leg.br)



## ABSTRACT

his work intended to identify whether there was abuse in the edition of extraordinary credits by provisional measures (MP), as a mechanism to circumvent the spending ceiling, in addition to what is provided for by law and what is the impact on the New Fiscal Regime (NRF). Constitutional Amendment (EC) No. 95/2016 established the new spending ceiling, which establishes the exclusion of expenses arising from extraordinary credits from the NRF calculation. The excess of credit PM seems to be an indication that the federal government has been abusing this instrument without properly verifying the constitutional assumptions of urgency and unpredictability. The edition of extraordinary credits is immediately executed and represents an authorization of expenses, however, when the resources are not used, their edition becomes unnecessary and transforms these tools into something innocuous. For the elaboration of this work, an exploratory research was carried out, obtaining data and information from a bibliographical review and consultations to reports published on the National Treasury website, where the Expenditure Ceiling panel is offered. The Provisional Measures with values and subjects were researched on the website of the Presidency of the Republic and on the Joint Budget Commission (CMO) of the Chamber of Deputies and Federal Senate.

**Keywords:** Spending Ceiling, executive order. Extraordinary Credit. New Tax Regime. Constitutional Amendment n°. 95/2016.

**Data de submissão:** Janeiro de 2023

**Data de aprovação:** xxxxxxxx

**Disponibilidade:** xxxxx



## 1. INTRODUÇÃO

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a abertura do crédito extraordinário passou a ser veiculada por meio de Medida Provisória (MP) expedida pelo chefe do poder executivo, não mais prevalecendo os mandamentos contidos na Lei nº 4.320/64. Lançar mão, entretanto, de MP para abertura de crédito extraordinário a fim de cobrir gastos previsíveis configura autêntico desvio de finalidade (ROCHA, MARCELINO, SANTANA, 2013).

Os créditos extraordinários possuem previsão no ordenamento jurídico no Brasil desde o período imperial, mais precisamente em 1850. Foi a Lei nº 589/1850 que regulamentou as permissões de abertura de tais créditos, sem autorização prévia do parlamento, em caso de epidemias ou qualquer outra calamidade pública, sedição, insurreição, rebelião e outras situações semelhantes (DIAS, 2017).

A Carta Magna de 1988, em seu art. 167, § 3º, é nítida no sentido de que tais créditos são destinados ao custeio de “despesas urgentes e imprevisíveis, como as que decorrem de guerra, comoção interna ou calamidade pública, que possam impossibilitar um prévio planejamento por parte do gestor (DIAS, 2017).

Não obstante, o histórico do uso dos créditos extraordinários no Brasil evidencia que, na maior parte das vezes, a sua abertura acontece além dos limites das hipóteses constitucionais. Os citados créditos têm sido de modo frequente utilizados no pagamento de despesas plenamente previsíveis, mas que, por descuido do gestor público, se tornaram prementes, não sobrando outra saída senão recorrer aos créditos extraordinários (DIAS, 2017).

Com o novo cenário de contenção de gastos produto da EC nº 95/2016, somado à robusta crise econômica pela qual o Brasil passa, temos como hipótese que é muito provável a utilização indevida crescente dos créditos extraordinários, já que configura uma das poucas categorias excluídas dos limites da Emenda. Os efeitos de tal hipótese pode ser muito danosas, tanto para o orçamento como para o dinheiro público, razão por que essa pesquisa se mostra bastante essencial (DIAS, 2017).

O precípuo ponto deste artigo se baseia não nas despesas contempladas pela EC nº 95/2016, mas, nas que ela exclui, com foco, essencialmente, nos créditos extraordinários. Das espécies de créditos adicionais ocorrentes no





ordenamento jurídico, a Emenda optou por não atingir apenas os extraordinários, considerando a sua natureza excepcional e urgente (DIAS, 2017).

A banalização do uso exagerado de MPs pelo Governo Federal para fixar gastos públicos é um protocolo condenado pelo parlamento e pelo Poder Judiciário por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 4.048/2008. Mesmo assim, o Executivo, em muitos casos, usa a edição de MPs, que são mais rápidas, argumentando caráter de urgência e imprevisibilidade. No entanto, essa prática tem aspectos adversos, entre eles e o crescimento dos riscos de ocorrência da malversação do erário (COSER, 2021).

O robusto uso de MPs é defendido pelo Poder Executivo devido à celeridade que traz ao processo decisório, pela quase certeza da aprovação da política almejada, pela impressão de governabilidade e presteza que caracteriza as ações do Poder Executivo. Percebe-se o crescimento com relevante intensidade no estabelecimento de renúncias de receitas, de despesas obrigatórias de caráter continuado, de despesas correntes, apesar do Executivo afirmar ser a favor do controle dos gastos públicos (COSER, 2021).

O processo orçamentário é essencial para a execução das ações do Estado. O Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) é uma proposição com a intenção de dispor sobre matéria orçamentária de exclusiva iniciativa do chefe do Poder Executivo, avaliada pela Comissão Mista de Orçamento (CMO) que sobre ela poderá emitir parecer, e apreciada pelo parlamento. Entretanto, devido à falta de exatidão de ajustes na programação financeira, bem como a que decorre do descompasso que existe entre o período de elaboração do orçamento e a sua efetiva execução, podem ocorrer episódios que não foram previstos na elaboração da peça orçamentária e que devem ser contemplados no orçamento do exercício (COSER, 2021).

Conforme pesquisa realizada no ano de 2017, pelo Tribunal de Contas do Ceará (TCE-CE), os créditos extraordinários não são contemplados nos limites da EC nº 95/2016, por ser uma categoria que não possibilita restrições financeiras. Mas tem que se levar em conta, no entanto, que a intenção do parlamento de retirar citados dispêndios da contenção imposta, pela EC, pode representar um tipo de comprometimento das contas públicas, já que os créditos



extraordinários podem significar um modo fácil de escape aos limites estabelecidos (COSER, 2021).

O estudo do TCE/CE evidencia ainda que, nesse quadro de contenção de gastos, a hipótese a que se quer ratificar é a de que os créditos extraordinários podem servir como um tipo de fuga aos limites estabelecidos pela EC. E explica, afirmando que o uso irrestrito dos créditos extraordinários já ocorre a muito tempo, mesmo em condições econômicas tidas como favoráveis e em gestões responsáveis razoavelmente (COSER, 2021).

O referido estudo alega que, na época, no ano de 2017, em circunstâncias, como robusta crise econômica, muitos escândalos de corrupção e várias reformas legislativas (fiscal, previdenciária, trabalhista), a tendência já era de crescimento, na demanda por recursos, e que a abertura de crédito extraordinário era uma das poucas formas de obtenção de dinheiro público sem as amarras do processo legislativo ou do novo regime fiscal (COSER, 2021).

## 2. OBJETIVO

O objetivo geral deste trabalho é verificar se a edição de MPs de crédito extraordinário foi instrumento utilizado para escapar da âncora fiscal instituída pelo teto de gastos desde a sua implantação.

### 2.1 Objetivos Específicos:

#### São objetivos específicos deste trabalho:

- Conceituar teto de gastos;
- Conceituar medida provisória e crédito extraordinário;
- Conceituar as fases da execução orçamentária; e
- Levantar as Medidas provisórias de crédito extraordinários editadas entre 2012 e 2021.

## 3 Metodologia

Na metodologia utilizada optou-se pela pesquisa exploratória obtendo dados e informações provenientes de revisão bibliográfica. Numa primeira etapa



foi realizada por meio de levantamentos feitos no site da Presidência da República, CMO, relatórios publicados no site do Tesouro Nacional, além de estudos, artigos e trabalhos publicados na internet para desenvolver as questões atinentes à esta pesquisa. Na segunda etapa, catalogou-se, todos os dados, estabelecendo o marco temporal de cinco anos antes da aprovação da EC 95/2016, e cinco anos depois de implantado o teto de gastos.

Na terceira etapa, analisou-se cada um dos assuntos abordados nos créditos extraordinários e o montante de todas as MPs editadas no período estabelecido. Finalmente analisou-se se houve aumento na edição de MPs de crédito extraordinário no período definido onde identificou o uso exagerado de medidas provisórias de crédito extraordinário um mecanismo utilizado pelo poder executivo para burlar o teto de gastos. Finalmente comparou-se o volume de despesas executadas por MPs antes e depois do teto de gastos para chegar à conclusão da pesquisa.

## **4 DESENVOLVIMENTO**

Neste capítulo foram desenvolvidos aspectos relativos a: (i) medida provisória; (ii)

### **4.1 Medida Provisória**

As MPs são normativas com força de lei editadas pelo Presidente da República em situações de urgência e relevância. Apesar de produzir impactos jurídicos imediatos, a MP necessita da posterior apreciação pelas Casas do Congresso Nacional (Câmara e Senado) para se converter de modo definitivo em lei ordinária (CONGRESSO NACIONAL, 2022).

O prazo inicial de vigência de uma MP é de 60 (sessenta) dias e é prorrogado de modo automático por igual período caso não tenha sua votação terminada nas duas Casas do Congresso Nacional. Se não for apreciada em até 45 (quarenta e cinco) dias, contados da sua publicação, entra em regime de urgência, sobrestando as outras deliberações legislativas da Casa que estiverem em trâmite (CONGRESSO NACIONAL, 2022).



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 (PLANALTO, 2022).

A MP é uma ferramenta, inserta no sistema constitucional brasileiro por meio da atual Carta Magna, que em seu artigo 62, permite ao Presidente da República expedi-la, quando perante as situações excepcionais, consideradas importantes e urgentes, e que não possam ser solucionadas por meio de outros instrumentos jurídicos. Tem força de lei, mas da perspectiva formal não é lei, pois não provém do Poder Legislativo, este só a apreciará depois de editada, cabendo-lhe convertê-la em lei ou não a aceitar (MAIA, S/D).

A Carta Magna de 1988 define, no art. 167, § 3º, que MPs não podem tratar de matérias relacionadas ao orçamento e créditos adicionais. Ressalva que a abertura de crédito extraordinário apenas será admitida para atender a despesas urgentes e imprevisíveis, como as que decorrem de guerra, comoção interna ou calamidade pública, levando-se em consideração o disposto no art. 62 (GOMES, 2008).

A adequação da utilização de MP para abertura de crédito extraordinário, logo, está condicionada à demonstração de que a situação que a gerou caracterize-se por urgência e imprevisibilidade. Não sendo esse o tipo de despesa e nem as que decorrem de situação em que a lei orçamentária admita a abertura de crédito suplementar por decreto, deve o Poder Executivo promover a mudança orçamentária por meio de projeto de lei (GOMES, 2008).

#### **4.2 Teto de gastos**

A EC n° 95/2016 estabeleceu o Novo Regime Fiscal, na seara dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, com vigência por duas décadas. Esse regime, chamado de “Teto de Gastos”, determina limites individualizados para as despesas primárias dos órgãos dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, do Conselho Nacional do Ministério Público, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União. Tais limites são todos os anos corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (TCU, 2020).



Destaca-se que o novo regime possui caráter anticíclico: acumulam-se recursos (ou reduzem-se a pressão por novos passivos) no decorrer da fase favorável do ciclo econômico e mantêm-se os gastos, em termos reais, durante a fase tida como desfavorável. O seu funcionamento pleno possibilitaria que o atual déficit primário estrutural fosse substituído, no futuro, por um superávit capaz de estabilizar ou mesmo diminuir a relação entre a dívida pública e o Produto Interno Bruto (PIB) (ROCHA, 2022).

Tendo em vista os objetivos do teto de gastos de controlar o montante da despesa primária, a base de cálculo dos limites, em 2016, considera todas as operações que afetam o resultado primário, não apenas o valor estritamente pago. Parte do limite financeiro, portanto, deve ser deduzida por conta das “demais operações que afetam o resultado primário”, que compreendem ajustes metodológicos e contábeis próprios da apuração desse resultado, realizados pelo Tesouro (como diferença entre regime de caixa e de competência) e pelo Banco Central (como despesas extra orçamentárias, a exemplo de “cédulas e moedas”). Como essas são operações de conciliação, elas não poderão redundar na ampliação do limite de pagamento. Por outro lado, a inserção de tais operações no cálculo dos limites evita que, futuramente, despesas orçamentárias sejam “retiradas” do orçamento, como fuga ao teto de gastos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Trata-se, desse modo, de uma estratégia de ajuste fiscal diferida no decorrer do tempo focada na contenção dos gastos primários. Isto é, o teto de gastos necessita desempenhar, para que seja efetivo, o papel de uma poupança tida como precaucional. Na falta da poupança, porém, o teto perde a sua razão de ser. É o que indicam as sucessivas flexibilizações das suas regras aprovadas no último triênio (ROCHA, 2022).

### **4.3 As flexibilizações aprovadas no teto de gastos**

Para Rocha (2022), o novo regime sofreu cinco alterações substantivas desde a sua introdução, aqui abordaremos as que impactam de alguma forma no NRF.

a) a EC nº 109, de 2021 (“PEC Emergencial”): i. estipulou que sofrerão sanções o Poder ou órgão autônomo cujas despesas primárias obrigatórias



representem mais de 95% da despesa primária total, corrigindo a inconsistência observada na versão original do teto de gastos; ii. excluiu do teto de gastos do Governo Federal as despesas referentes ao pagamento, em 2021, do auxílio emergencial, no montante de até R\$ 44 bilhões. O acionamento dos gatilhos originários da EC 95/2016 no âmbito do Novo Regime Fiscal (apenas União) sofreu alteração significativa na EC 109/ano. Na versão da EC 95/2016, o acionamento dependia de violação pelo Poder/órgão do limite máximo financeiro (art. 109, caput), dificultado pela convivência de um limite orçamentário (ADCT, art. 107, §§ 3º a 5) em paralelo com o limite financeiro, e pelo risco potencial do ponto de vista da responsabilização dos gestores públicos.

Nesta nova Emenda Constitucional, o acionamento automático (não facultativo) das medidas preconizadas passa a ser o atingimento de 95% na relação entre as despesas primárias obrigatórias e o teto individualizado, aplicável por Poder ou órgão autônomo (art. 2º). O limite de 95 %, neste caso, funciona como uma espécie de limite prudencial em relação ao teto da despesa primária total. Não existe uma definição jurídica precisa acerca da natureza das “despesas obrigatórias”. Têm sido consideradas como aquelas listadas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e marcadas na lei orçamentária com identificador de resultado primário.

O gatilho da União de 95% na relação entre despesas obrigatórias e despesas totais (primárias) encontra-se elevado, o que deixará margem estreita (quase insustentável) para as despesas discricionárias (inclui investimento), especialmente considerando a dinâmica de das despesas previdenciárias.

Em suma, a EC cria três mecanismos de ajuste fiscal, cujos principais elementos podem ser resumidos no quadro seguinte:

Quadro 1 - Mecanismos de Ajuste Fiscal previstos na EC 109.



Item	Decreto de Calamidade Pública Nacional (arts. 167-B e 167-G da PEC)	Emergência Fiscal nos Estados/DF e Municípios (art. 167-A)	Emergência Fiscal na União (art. 109 ADCT)
<b>Objetivo</b>	Compensar o aumento do endividamento decorrente do regime extraordinário fiscal.	Assegurar o mínimo de poupança corrente aos entes subnacionais.	Limitar o crescimento das despesas primárias (obrigatórias) da União.
<b>Abrangência</b>	União (regime obrigatório)	Estados/DF e Municípios (regime facultativo)	União (regime obrigatório)
<b>Gatilho/apuração</b>	Vigência do Decreto de Calamidade Pública Nacional	Relação DC/RC ultrapassa (85%) 95% últimos 12 meses; apuração bimestral	Relação DOP/DPT ultrapassa 95% na aprovação da LOA
<b>Medidas de Correção</b>	Vedações do art. 167-A (=109ADCT). Uso do superávit financeiro. <sup>12</sup>	Vedações do art. 167-A (=109ADCT), facultativas aos entes.	Vedações do art. 109 ADCT. Uso de superávit financeiro.
<b>Duração das medidas</b>	Somente no ano de vigência do decreto de calamidade pública nacional.	Enquanto perdurar a situação (vide gatilho).	Enquanto perdurar a situação (vide gatilho)
<b>Sanções administrativas</b>	-	Art. 167-A, § 7º (se DC/RC > 95% e se o ente não aplicar medidas: sem aval e OC)	-

Fonte: Câmara, 2021.

b) a EC nº 113, de 2021 (1ª “PEC dos Precatórios”): i. alterou o período de apuração do fator de correção dos tetos individualizados (substituiu-se o IPCA acumulado nos dozes meses completados em junho de cada exercício pelo IPCA acumulado até dezembro); ii. limitou a até R\$ 15 bilhões o aumento do teto de gastos em 2021 resultante da introdução do novo período de apuração do fator de correção;

c) a EC nº 114, de 2021 (2ª “PEC dos Precatórios”): i. criou, no âmbito da União, novo regime de pagamento de precatórios, com duração até 2026, com as seguintes características: fixação de teto correspondente à correção anual pelo IPCA do valor pago em 2017; destinação da diferença entre os valores devidos e pagos a programas de renda básica e à seguridade social; exclusão do teto de gastos dos pagamentos de precatórios: efetuados mediante a quitação de débitos na dívida ativa, a compra de imóveis públicos, o pagamento de outorga de serviços públicos ou a compra de direitos, inclusive no caso de contratos de partilha de petróleo; parcelados por representarem mais de 15% do valor total dos precatórios apresentados; custeados com valores de sentenças transitadas em julgado devidos à pessoa jurídica de direito público; efetuados



mediante acordo, com renúncia de 40% do valor do crédito; decorrentes de complementações devidas pela União, em três parcelas anuais, para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef); ii. vinculou o aumento do teto de gastos em 2022 resultante da introdução do novo período de apuração do fator de correção a despesas com assistência social, programas de combate à pobreza, previdência e saúde;

d) a EC nº 123, de 2022 excluiu do teto de gastos as despesas destinadas ao enfrentamento da elevação dos preços dos combustíveis, no valor de R\$ 41,25 bilhões, assim distribuídos: i. até R\$ 26 bilhões para o Programa “Auxílio Brasil”; ii. até R\$ 1,05 bilhão para o Auxílio Gás; iii. até R\$ 5,4 bilhões para os transportadores autônomos de carga; iv. até R\$ 2,5 bilhões para os entes subnacionais que contam com serviços de transporte público; v. até R\$ 3,8 bilhões para os entes subnacionais que outorguem créditos tributários referentes ao ICMS para os produtores e distribuidores de etanol; vi. até R\$ 2 bilhões para os motoristas de táxi; vii. até R\$ 500 milhões para o Programa “Alimenta Brasil”.

De acordo com matéria publicada na agência pública, nenhum país do mundo adotou regras como as aprovadas na EC 95/16, isso porque as regras aprovadas em outros países ao redor do mundo foram menos rigorosas (MEDEIROS, 2016).

#### **4.3 Crédito Extraordinário**

Crédito adicional extraordinário para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, aberto por meio de medida provisória. (GESTAOPUBLICA, 2022) De acordo com o Art. 41, inciso III da Lei 4.320/1964, os créditos extraordinários são:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em: I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária; II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública (PLANALTO, 2022).

Na constituição Federal CF, art. 167, § 3º traz as vedações para abertura de crédito extraordinário, assim apresentado:





Art. 167. São vedados: § 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 (PLANALTO, 2022).

O crédito extraordinário representa uma das mais antigas modalidades dos mecanismos de ajuste orçamentário do Direito Orçamentário do Brasil, sendo as primeiras referências a sua utilização inserta em atos do tempo do Império. Esse mecanismo apareceu ao lado dos créditos suplementares, desses se distinguindo pela exigibilidade dos pressupostos de imprevisibilidade e urgência. Foi pela Lei nº 589, de 9 de setembro de 1850, que foram definidas as primeiras leis sobre a abertura de créditos suplementares e extraordinários no país (SANCHES, 2000).

O regramento geral sobre tais créditos, inserta no art. 4º dessa Lei, estabelecia que se, porém, estiver reunido o Poder Legislativo, não poderá o governo abrir os citados créditos, nem autorizar a despesa sem que tais sejam autorizados previamente em Lei. Excetuam-se os casos típicos de créditos extraordinários, quais sejam: os de epidemia, ou qualquer outra calamidade pública, insurreição, sedição, rebelião, e outros dessa natureza, em que o Governo poderá autorizar de modo prévio despesa, dando automaticamente conta desta ao Poder Legislativo. A autorização de créditos extraordinários será feita por intermédio de MP, no caso da União e decreto do chefe do Poder Executivo no caso de estados e municípios, logo, sem a prévia autorização do Poder Legislativo, que ao final converte a medida (SANCHES, 2000).

Quando o crédito extraordinário aprovado não for suficiente, o reforço da dotação não será por meio de crédito suplementar, pois não faz sentido uma vez que deve ser verificado se as condições da calamidade e/ou intempérie para realização de novo crédito persistem. Assim, o reforço realizar-se-á pela abertura de um novo crédito extraordinário, sobretudo pelos pressupostos utilizados na abertura do crédito e, também pela necessidade de se tratar de despesa imprevisível e urgente. Caso não haja mais o pressuposto de urgência, mas, mesmo assim necessita-se de mais dotação deverá ser providenciado um crédito especial (GESTAOPUBLICA, 2020).

#### 4.4 As fases da execução orçamentária



Sequência de etapas ou fases que formam o processo orçamentário. Geralmente, o ciclo orçamentário é composto das fases seguintes: elaboração da proposta, apreciação legislativa, execução, controle e avaliação. Deve corresponder ao período em que as atividades típicas do orçamento público são processadas, desde sua concepção até a avaliação final (CONGRESSO NACIONAL, 2022).

#### **4.4.1 Execução orçamentária financeira e acompanhamento**

De acordo com publicação no site do Tesouro Nacional a execução orçamentária e financeira ocorre concomitantemente, por estarem atreladas uma à outra. Ou seja, se tiver orçamento e não existir o financeiro, a despesa não poderá ocorrer. Por outro lado, pode haver recurso financeiro, mas não se poderá gastá-lo, se não houver disponibilidade orçamentária (TESOURONACIONAL, 2020).

De modo consequente, pode-se conceituar execução orçamentária como o uso dos créditos consignados no Orçamento. Já a execução financeira, de seu modo, representa o uso de recursos financeiros, almejando atender à consecução dos projetos ou atividades atribuídas às Unidades Orçamentárias. Todo o processo orçamentário possui sua obrigatoriedade definida na Carta Magna de 1988, em seu art. 165, que determina a necessidade do planejamento das ações de governo por meio do Plano Plurianual (PPA), Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária (PLDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (TESOURONACIONAL, 2020).

Assim que a LOA é publicada, as informações orçamentárias são lançadas pela Secretaria do Orçamento Federal (SOF) no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), por meio de geração automática do documento de Nota de Dotação (ND), com isso é criado de fato o crédito orçamentário, tem-se a partir daí o início da execução orçamentária propriamente dita. O Governo Federal no início de cada exercício publica no Diário Oficial da União, o Decreto de Execução Orçamentária do exercício vigente, desse modo, é possível começar a realizar as despesas públicas nele previstas, seguindo integralmente os três estágios de execução previsto na Lei



nº 4.320/64, que são: empenho; liquidação; e pagamento (TESOURONACIONAL, 2020).

## 5. Análise das MPs extraordinárias 2012-2021

No período de 2012 a 2021 foram editadas 115 medidas provisórias totalizando mais de 1 trilhão de reais conforme demonstraremos a seguir nas tabelas 1 e 2.

Tabela 1 - MPs Editadas antes do Teto de Gastos.

Ano	MPs editadas	Total por Ano
2012	9	49.637.395.963
2013	9	12.212.779.656
2014	7	62.817.120.289
2015	6	124.587.835.152
2016	12	8.679.028.212
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>257.934.159.272</b>

Fonte: Câmara dos Deputados, Elaboração própria, 2022.

Deve-se destacar a MP 598/12 que foi editada para eliminar uma lacuna orçamentaria visto que no decorrer de todo o mês de janeiro e metade de fevereiro do ano de 2013, a LOA não havia sido publicada, isto é, não havia uma lei orçamentaria em vigência que autorizasse as despesas e previsse a arrecadação de receitas. Entretanto, é relevante atentar-se ao detalhe que a citada medida foi editada em 27/12/2012 abrindo crédito extraordinário de mais de R\$ 46 bilhões em favor de vários órgãos federais, empresas estatais e garantido recursos para as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

No ano de 2012 conforme o relatório de resultado do tesouro nacional de dezembro do ano de 2012, houve uma diminuição de R\$ 2,3 bilhões (45,1%) nos desembolsos relativos a créditos extraordinários, se comparados com o ano anterior de acordo com o demonstrado a seguir.

Antes da implantação no teto de gastos observa-se que o maior montante de edição de MPs de crédito extraordinário foi exatamente no ano de 2015, quando o Brasil sofreu relevante queda na economia, o que provocou um crescimento da taxa de juros, no índice de desemprego, nas falências de



organizações empresariais, assim como, redução da renda, do lucro, da taxa de investimento entre outros reveses.

No ano em que ocorreu a maior quantidade de MPs sobre créditos extraordinários foi o ano de 2016, devido, principalmente, da realização dos jogos olímpicos. A escolha da nação que sediaria as olimpíadas aconteceu no ano de 2009, tempo suficiente para fazer o planejamento da vida financeira do Estado e alocar recursos para cobrir situações “imprevistas”. Logo, em uma situação de urgência pode ser proveniente de um processo de planejamento inadequado anterior, o que pode justificar o pleito como urgente, mas não exime o gestor pelo erro de planejamento” (ARAÚJO; MOTTA, 2012, p. 181).

A reiterada atuação da União para editar MPs visando abrir créditos extraordinários passou a trazer vários problemas à execução do orçamento, já que ele era aprovado pelo Parlamento e logo após alterado via MP pelo Executivo. Essa situação produziu uma série de ajuizamentos de Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF), com a intenção de adequar as MPs com o art. 167, § 3º da CRFB/88 (LEITE, 2015, p. 29).

Enquanto o Executivo defendia que toda situação de relevância e urgência, em que os recursos precisassem ser realocados, caberia o manejo da medida provisória, o Judiciário passou a entender que apenas as situações fáticas semelhantes ou iguais às descritas no art. 167, § 3º da CF, quais sejam, guerra, comoção interna ou calamidade pública, é que poderiam ensejar a utilização da medida provisória para a abertura de crédito extraordinário (LEITE, 2015, P. 30).

O histórico de abertura de créditos extraordinários no Brasil evidencia distorção grave na interpretação das hipóteses constitucionais que ensejam a sua utilização. Vários documentos históricos confirmam que os créditos extraordinários foram usados diversas vezes como procedimento para burlar o orçamento. Exemplo disso se mostra na preocupação com irregular utilização e desenfreio de recursos públicos no decorrer do mandato do então presidente da República, Floriano Peixoto (1891-1894), que levou o TCU a tratar dos créditos extraordinários em seu primeiro parecer em relação as contas do Governo da República, em 1893 (ROCHA, 2009).

A seguir é apresentada a Tabela 2 com as MPs Editadas depois do Teto de Gastos.

Tabela 2 - MPs Editadas depois do Teto de Gastos.



<b>ANO</b>	<b>MP EDITADAS</b>	<b>TOTAL POR ANO</b>
2017	2	147.000.000
2018	5	11.080.990.000
2019	4	388.717.253
2020	42	613.149.835.792
2021	19	119.795.761.100
<b>Total</b>	<b>72</b>	<b>744.562.304.145</b>

Fonte: Câmara dos Deputados, Elaboração própria, 2022.

A partir de 2017, o primeiro ano com a implementação do teto de gastos observou-se que inicialmente houve uma redução na edição de MPs, no entanto, com o advento da pandemia de Covid-19, em 2020 chegou-se ao pico de edição de créditos extraordinários, no entanto devido à pandemia e por estar decretado o estado de calamidade pública a forma encontrada para que as soluções e programas chegassem à população de forma mais célere, foi através da edição de MP's de crédito extraordinário porque elas entram em vigor imediatamente.

A pandemia do coronavírus acarretou impactos sanitários, educacionais, econômicos e sociais a toda a população. Esta situação demanda do Estado respostas capazes de mitigar as repercussões causadas e garantir aos cidadãos a proteção de seus direitos fundamentais básicos.

Importante destacar que, apesar de diversas MPs de Crédito Extraordinário terem seguido o caminho explicado, culminando em Lei Ordinária que determina a abertura do referido crédito, outro desfecho comum das MPs, quando não rejeitadas, é terem sua vigência encerrada. Isso se dá, pois, segundo o art. 62, §3º da CF, caso não sofram a conversão em lei, elas perderão sua eficácia, caso em que deveria o Congresso Nacional, por meio de um decreto legislativo, regular as relações jurídicas que a MP fez surgir.

Dessa forma a utilização das MPs que autorizaram os créditos extraordinários necessários ao patrocínio do enfrentamento da Covid-19 fosse possível e não esbarrassem nos limites estipulados pelo ordenamento jurídico, foi necessária a adoção de um regime fiscal extraordinário durante o período de calamidade. Ao ponderar a atuação de certas Leis, Decretos e Emendas Constitucionais, percebeu-se como estes instrumentos foram utilizados para que as despesas estatais não previstas pudessem ser efetuadas dentro da legalidade. Mediante esse regime excepcional, constata-se que foi possibilitada a ação estatal necessária à garantia de direitos fundamentais como a vida, a saúde e a alimentação (PASCUTTI, 2021).



Devido à necessidade de ajustes na programação financeira, assim como em decorrência do descompasso que há entre o período de confecção do orçamento e a sua execução efetiva, podem acontecer situações que não foram previstas na elaboração da proposta orçamentária e que devem ser incorporadas no orçamento do exercício. Ocorrem situações como omissões e erros, e, para corrigi-los, é preciso lançar mão dos denominados mecanismos retificadores do orçamento. Dentre esses instrumentos, destaca-se o mecanismo chamado de crédito extraordinário (PIRES, 2002).

A interpretação que deduz por conta das “demais operações que afetam o resultado primário”, que compreendem ajustes metodológicos e contábeis próprios da apuração desse resultado, realizados pelo Tesouro (como diferença entre regime de caixa e de competência) e pelo Banco Central (como despesas extraorçamentárias, a exemplo de “cédulas e moedas”). evitaria a formação, por meio da LOA, de uma espécie de sublimite dentro do exercício financeiro, restrição supletiva no âmbito do Novo Regime Fiscal. Nessa hipótese, caso as receitas e os resultados possibilitem ampliação na despesa autorizada, esta poderia ocorrer até os limites máximos individualizados. Além do limite máximo, todo e qualquer crédito aberto em favor de despesa primária sujeita ao teto exigiria compensação mediante redução de dotações em outras despesas primárias (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo: I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal; III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

O parágrafo demarca certos itens de despesa primária como exceções ao conjunto daquelas sujeitas ao teto. Em geral, trata-se de despesas relacionadas à repartição de receitas da União com os demais entes da federação (royalties transferidos, arrecadação do regime tributário diferenciado “Simples”, Importo sobre Operações Financeiras Ouro (IOF-Ouro), retenção do Imposto de Renda (IR) e Imposto territorial Rural (ITR), Fundos de Participação dos estados e dos



municípios, cota-parte do salário-educação e Fundo Constitucional do DF) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Das espécies de créditos adicionais, apenas os créditos extraordinários encontram-se fora dos limites das despesas primárias. No entanto, o texto reitera que esses créditos somente podem ser abertos diante de situações imprevisíveis e urgentes, tais como guerra, comoção interna e calamidade pública (art. 167, § 3º, da Constituição).

Vale registrar que o STF tem declarado a inconstitucionalidade de medidas provisórias de créditos extraordinários cujas despesas não demonstram os referidos requisitos (ADI 4.048-DF, ADI 5.513-DF) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016). A ADI nº 4.048, movida contra a MP nº 405, de 18 de dezembro de 2007, que abriu crédito extraordinário em favor de órgãos do Poder Executivo e da Justiça Eleitoral. Nessa ADI foi concedida medida liminar, em 14 de maio de 2008, já na vigência da Lei de conversão (Lei nº 11.658, de 16 de abril de 2008). A petição inicial afirmou que a abertura de crédito extraordinário, mesmo por medida provisória, deve ser reservada a despesas imprevisíveis e urgentes, tais como as decorrentes de guerra, calamidade pública ou comoção interna (Constituição, art. 167, § 3º) e que os créditos concedidos fugiam a essa característica. O que era posto em questão não era somente a qualificação da medida provisória como relevante e urgente, mas, especialmente, o caráter excepcional do crédito aberto. Note-se: o vício é material, não formal.

A matéria em causa — abertura de crédito extraordinário — é própria de medida provisória, não de lei. À lei é dado abrir créditos orçamentários outros. Porém, no que se refere ao crédito extraordinário, quando muito, a lei apenas o confirma, o que não é possível no caso em razão da inconstitucionalidade reconhecida. Em seu voto, o relator, Min. Gilmar Mendes pontua: ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art, 167, §3º) recebem densificação normativa da Constituição.

Em outras palavras, os termos imprevisíveis e urgentes, como signos linguísticos de natureza indeterminada, são delimitados semanticamente, ainda que parcialmente, pelo próprio texto constitucional. Não se questionava a



pertinência do instituto da medida provisória. Ao contrário, afirmava-se, tanto na petição inicial quanto no voto do relator, sua adequabilidade para a abertura de crédito extraordinário.

Não é possível negar que, nesses casos, existem fatos relevantes que necessitam, impreterivelmente, de recursos suficientes para evitar o desencadeamento de uma situação de crise. É preciso bem observar, porém, que são aportes financeiros destinados à adoção de mecanismo de prevenção em relação a situações de risco previsíveis.

#### **4.8 As tentativas de driblar o Teto**

A IFI (2020) listou cinco exemplos de ações que podem ser consideradas mecanismos para driblar a rigidez do teto de gastos, e que começaram antes mesmo da pandemia da Covid-19, que forçou a União a gastar mais e até mesmo aprovar um orçamento de guerra, especial para o período. São eles:

##### **4.8.1 Capitalização de estatais**

A capitalização de estatais, como a Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), que recebeu aportes de R\$ 10,2 bilhões para adquirir equipamentos para o Ministério da Defesa: gastos com aumento de capital de empresas estatais não dependentes não estão sujeitos ao teto, mas não podem ser usados para se reverter em bens para a administração direta, que tem limitação de gastos. Fundo privado. A criação de um fundo privado para conversão de multas ambientais, pela MP 900/2019: o desenho proposto previa que o patrimônio do fundo seria dissociado do da União, de modo que os recursos não passariam pelo orçamento público e não estariam submetidos ao controle das regras fiscais. A MP caducou em março de 2020 (GAZETADOPOVO, 2020).

##### **4.8.2 Fundeb**

A tentativa de destinar parte da ampliação do Fundeb ao programa social Renda Brasil, que ainda nem existe, foi discutida em julho, no fim da tramitação





do novo Fundeb na Câmara. Recursos de fundos não estão sujeitos ao teto de gastos, mas as despesas com programas de transferência de renda (como o Bolsa Família, que pode ser substituído pelo Renda Brasil), sim. “O voucher para acesso a creches privadas não existe no modelo atual do Fundeb e sua inclusão seria questionável tendo em vista a natureza assistencial e não propriamente relacionada à manutenção e desenvolvimento do ensino”, aponta a IFI (GAZETADOPOVO, 2020).

#### **4.8.3 Fundo privado**

A criação de um fundo privado para conversão de multas ambientais, pela MP 900/2019: o desenho proposto previa que o patrimônio do fundo seria dissociado do da União, de modo que os recursos não passariam pelo orçamento público e não estariam submetidos ao controle das regras fiscais. A MP caducou em março de 2020 (GAZETADOPOVO, 2020).

#### **4.8.4 Investimentos em infraestrutura**

A consulta para aumentar os investimentos em infraestrutura: a Casa Civil teria aprovado uma consulta ao TCU para verificar a possibilidade de usar créditos extraordinários, obtidos para o enfrentamento à pandemia, para viabilizar investimentos em infraestrutura. O teto de gastos abre exceção a créditos extraordinários, que são incluídos no orçamento para cobrir despesas urgentes e imprevisíveis. No caso de 2020, essas despesas estão relacionadas à pandemia e os recursos foram destinados ao pagamento do auxílio emergencial, socorro aos estados e municípios e gastos do SUS (GAZETADOPOVO, 2020).

A ideia para usar parte dos créditos extraordinários para investimentos seria enquadrá-los como despesas de enfrentamento ao coronavírus, o que não constava da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) do Orçamento de Guerra. Para a IFI, essa tentativa de expandir o gasto primário à margem do teto, com base nas interpretações extensivas do regime extraordinário da EC 106, evidencia, exatamente, que a regra limita a ação discricionária do governo. Contrariar essa característica do Orçamento de Guerra seria muito negativo e



espelhará o que estaria por vir quanto ao compromisso com a responsabilidade fiscal (GAZETADOPOVO, 2020).

Para a IFI, todas essas tentativas acabam criando uma “atmosfera insalubre para a política fiscal”, porque não respondem a perguntas sobre a necessidade de uma expansão fiscal para além da pandemia ou fora da principal regra da União. No recente passado, a contabilidade criativa e a tentativa de evidenciar uma situação fiscal diferente da realidade produziram efeitos negativos ao país. Basta rememorar o expediente dos descontos feitos na meta anual de resultado primário, documentado amplamente por especialistas, à época”, ponderaram os economistas (GAZETADOPOVO, 2020).

O crédito extraordinário é um mecanismo a que o governo pode recorrer para despesas urgentes e imprevisíveis e tem sido utilizado com muita frequência pela área econômica para tentar suprir as necessidades dos órgãos no combate aos efeitos da pandemia do novo coronavírus. O recurso liberado por meio desse tipo de crédito fica livre da limitação do teto de gastos. Especialistas estão fazendo um alerta, porém, que os créditos extraordinários abertos para suprir gastos da crise estão, na verdade, sendo utilizados para custear despesas previsíveis e não consideradas urgentes, como é o caso dos recursos para Secom que faz propaganda do governo (ESTADAO, 2020).

A EC nº 106/2020 não autoriza que a abertura de créditos extraordinários possa possibilitar a execução de um orçamento desregrado, às margens de suas próprias disposições”, afirma a representação. O remanejamento de recursos do Bolsa Família para a Secom foi alvo de duas representações pelo procurador Lucas Rocha Furtado, que indicou “atentado ao princípio da moralidade”. O relator de assuntos que possui relação com o Ministério da Economia no TCU é o ministro Bruno Dantas. A relação entre o ministro e a pasta tem sido de ambiente cooperativo, inclusive no apontamento de possíveis aperfeiçoamentos em outras políticas, como o próprio auxílio emergencial (ESTADAO, 2020).

O remanejamento dos recursos públicos do programa Bolsa Família para aumentar a verba publicitária do governo federal fez acender o alerta entre estudiosos para o risco de “manobra” para tentar burlar regramentos fiscais e utilizar exceções estabelecidas na lei para os gastos da pandemia favorável a



um aumento em despesas que não são tidos como emergenciais e nada possui relação com o combate à doença (EXAME, 2020).

Considerada uma dessas exceções é o crédito extraordinário, mecanismo a que o governo pode recorrer para despesas tidas como urgentes e imprevisíveis e que fica livre do alcance do teto de gastos, instrumento que limita o avanço das despesas à inflação (EXAME, 2020).

A avaliação é de que, na realidade, os créditos extraordinários abertos para poder bancar gastos da crise gerada pela nova pandemia do coronavírus estão servindo para custear despesas tidas como previsíveis e não urgentes, como é o exemplo da verba para a Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência (Secom) fazer propaganda do governo (EXAME, 2020).

A “triangulação”, como vem sendo denominada a estratégia, engloba a abertura de um crédito extraordinário no valor total a ser alocado para o auxílio emergencial de R\$ 600 para trabalhadores considerados informais, iniciativa que tem entre seus beneficiários na prática 95% dos indivíduos atendidos pelo Bolsa Família. Com a migração das famílias, o espaço destinado ao Bolsa Família no Orçamento e no teto fica quase todo “livre” para ser relocado a outras ações que não poderiam, pelo que determina a CF 88, ser contempladas por crédito extraordinário e para as quais não tinham recursos antes da crise (EXAME, 2020).

Para o economista Marcos Lisboa, presidente do Insper, o risco de outros gastos considerados não essenciais acabarem passando sob a mesma estratégia, pois, para preservar o teto, não havia dinheiro para diversos gastos. Foi feito o ajuste, diversos gastos eram tidos como essenciais, preservou-se o Bolsa Família, veio o crédito extraordinário para substituir o Bolsa Família e usou-se aquela verba, que agora poderia ter outras destinações sociais ou se evitar o crescimento da dívida, para gastos que não tem relação com a emergência. Isso é preocupante (LISBOA, 2020).

Admitir que sejam abertos créditos extraordinários para fazer face a despesas previsíveis é aceitar que sejam dados cheques em branco para o Executivo, enquanto a democracia é comprometida de modo estrutural na



essência da pactuação legítima das prioridades orçamentárias (GESTAOPUBLICA, 2022).

A IFI elaborou e disponibilizou para acesso público um painel de dados e informações orçamentárias para acompanhamento e monitoramento das ações direcionadas ao combate à pandemia.<sup>2</sup> O instrumento possibilita consultar as previsões orçamentárias de cada ação e de cada MP, além da execução por várias métricas (IFI, 2022).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, foi identificado o abuso na edição de créditos extraordinários por MPs, além do que é previsto em lei, como mecanismo para burlar o teto de gastos e, também qual o impacto no Novo Regime Fiscal (NRF). A Emenda Constitucional – EC nº 95/2016 definiu o novo teto de gastos, entretanto, o governo federal vem abusando por diversas ocasiões editando créditos extraordinários que não respeitam o regramento da Constituição Federal de 1988, de urgência, em relação às despesas imprevisíveis e urgentes, tais como: as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidades públicas.

O crédito extraordinário apenas se justifica se for para atender despesas que se apresentem imprevisíveis e urgentes. Embora transitória e precária a eficácia da medida provisória, começa a gerar impactos jurídicos a partir do momento de sua expedição, por ter força de lei. O que preocupa é que os recursos do crédito veiculado por medida provisória ficam de modo imediato disponíveis para aplicação, independente da apreciação do parlamento. E o que pode ser tido como mais sério é que não raro, as situações que dão ensejo ao crédito não podem ser tidas como imprevisíveis, sendo observadas apenas sob o foco da urgência e da relevância, que apresentam um determinado grau de subjetivismo, sendo desse modo, bem mais fácil de serem justificadas pelo Poder Executivo. (MESQUITA, 2007)

Ao analisar ano a ano a edição das medidas provisórias de créditos extraordinários é possível apontar algumas particularidades dos créditos

---

<sup>2</sup> Disponível em <https://www12.senado.leg.br/ifi/covid-19/painel-de-creditos-covid-19>.



extraordinários, entre elas a desnecessidade de apontar os recursos que farão frente à despesa e o fato de possuir uma tramitação diferenciada. Enquanto os créditos especiais e suplementares seguem o mesmo caminho do PPA, LDO e LOA, passando pela Comissão Mista Permanente e pelo Plenário do Congresso Nacional através de projetos de lei, os créditos extraordinários são, no âmbito da União, abertos por meio de Medida Provisória (MP), que produz efeitos imediatos. Observa-se ainda que a grande maioria das Mp's de créditos extraordinários atendam aos requisitos de urgência do ponto de vista do gestor, mas, não é o que observa com relação à imprevisibilidade, pois muitos dos assuntos abordados são temas que nos parece perfeitamente previstos. Uma situação que podemos citar é a do ano de 2016, com relação às Olimpíadas.

Os dados colhidos entre 2012 e 2019 evidenciam inúmeros créditos que serviram para o financiamento de gastos com saúde, educação (ensino e pesquisa), previdência social, transporte, segurança pública e outros. Nenhuma dessas despesas se enquadra nos critérios exigidos para a abertura de créditos extraordinários. O que ocorre é que, na prática, não há um planejamento adequado e responsável dos gastos públicos – tanto por desorganização do gestor quanto por motivos políticos – de modo que dispêndios totalmente previsíveis não são computados na lei orçamentária. Então ao surgir a urgente necessidade de se efetuar o gasto, não há valores disponíveis, restando apenas os créditos extraordinários como possível saída.

Houve situações em que o ente público se viu sem recursos para poder pagar a remuneração de agentes públicos, com o risco de paralisar a continuidade de serviços fundamentais por falta de pagamento. No caso, a única solução achada foi à abertura de créditos extraordinários, dada a premência de obtenção de fundos, mesmo perante circunstâncias completamente previsíveis (DIAS, 2017).

O ano de 2016 foi quando ocorreu a maior quantidade de MPs sobre créditos extraordinários, devido, essencialmente, a realização dos jogos olímpicos. A escolha da nação que sediaria as olimpíadas aconteceu no ano de 2009, tempo suficiente para fazer o planejamento da vida financeira do Estado e destinar recursos para cobrir situações “imprevistas”. Logo, em uma situação de urgência pode ser proveniente de um processo de planejamento inadequado



anterior, o que pode justificar o pleito como urgente, mas não como imprevisível (DIAS, 2017).

Nas MPs analisadas no período da pandemia, a urgência e a relevância (requerimentos do art. 62 da CF para a publicação de uma Medida Provisória), são justificadas, respectivamente, pela necessidade de respostas rápidas pelo poder público, visando a restrição do número de afetados pelo vírus e por suas consequências socioeconômicas e pelo risco associado à disseminação da pandemia, tendo em vista o panorama apresentado quando analisados outros países, que foram acometidos há mais tempo. No que diz respeito à imprevisibilidade (exigida pelo art.167, §3º da CF), essa é explicada pela impossibilidade de prever os recursos que seriam necessários no combate da pandemia, tendo em vista a maneira súbita e alarmante pela qual a doença se disseminou (DIAS, 2017).

Foram apresentadas algumas ações diretas de inconstitucionalidade nas quais se constatou que, de modo efetivo, o Poder Executivo tem exorbitado na edição de medidas provisórias para abertura de crédito extraordinário em hipóteses nítidas de inexistência de imprevisibilidade e urgência, sobrando desatendidos tanto os pressupostos genéricos do art. 62, quanto os pressupostos específicos do art. 167, ambos da Carta Magna (MESQUITA, 2007).

Em dezembro de 2022, o Congresso Nacional aprovou e promulgou a PEC da Transição que foi apresentada pelo novo governo eleito em outubro passado. O objetivo foi alterar as regras constitucionais relacionadas ao teto de gastos e outras regras fiscais, pois, somente assim, foi possível permitir o aumento das despesas no ano de 2023. A EC 126/22 eleva o limite do teto de gastos para acomodar as despesas adicionais especialmente com o auxílio Brasil que voltará a se chamar Bolsa Família, esse programa social teve aumento significativo com as promessas de campanha que ampliou seu valor para R\$ 600 por família e um adicional de R\$ 150 para cada criança que a família tenha.

A PEC criou também espaço no orçamento para uma série de novos gastos, além de permitir a ampliação de utilização de receitas extraordinárias e recursos de PIS/PASEP fora da rega do teto de gastos. A previsão de gastos fora do teto com a EC 126 é da ordem de mais ou menos 150 bilhões.



Importante ressaltar que essa regra tem validade de 1 ano enquanto isso o governo deverá apresentar até o final do primeiro semestre de 2-23, propostas para alterar em definitivo o teto de gastos.

Além do mais, aspectos como a ausência de planejamento, a celeridade na aprovação do crédito, a falta de participação prévia do Congresso Nacional e a ausência de controle efetivo do seu uso ajudam na criação de um orçamento paralelo, evidenciando importante afronta ao princípio da legalidade, tanto por inobservância do dispositivo da CF 88 relacionado quanto por escape à lei orçamentária.

A prática frequente dessas indevidas condutas provoca o enfraquecimento da lei orçamentária como mecanismo de planejamento das ações estatais. Além disso, comprometem-se recursos públicos com despesas que, por seu caráter considerado como previsível, deveriam compor o orçamento, ou, no máximo, serem custeadas por meio de créditos especiais ou suplementares, mas que, em razão de descuido do gestor público com as contas públicas, tornaram-se prementes.

Além do mais, o Brasil encontra-se em um momento de instabilidade política, econômica e jurídica, atrelado à forte indignação popular perante escândalos de corrupção e reformas constitucionais, o que ajuda ainda mais para a ocorrência dessa hipótese. Verifica-se, desse modo, que se não forem adotadas providências mais incisivas para poder conter a proliferação irregular de créditos extraordinários, a tendência dos próximos anos é a produção de um orçamento paralelo para o atendimento de despesas tidas como previsíveis, mas urgentes, por causa da negligência do gestor quando do planejamento da vida financeira do Estado (DIAS, 2017).

Quando analisamos anualmente a edição de MP's de crédito extraordinário no período de 2012 a 2019, o que é possível afirmar é que o crédito extraordinário foi utilizado como mecanismo utilizado pelo Poder executivo para resolver problemas que não foram sanados no orçamento quando da sua elaboração. Obviamente que existem matérias que são urgentes e imprevisíveis, mas, a maioria pode até serem assuntos urgentes, mas, quanto a imprevisibilidade não podemos dizer a mesma coisa.



No dia a dia do Congresso Nacional é possível identificar também essas MP's muitas vezes são editadas em acordo prévio com o parlamento para atender demandas que são urgentes do ponto de vista político, mas, não eram imprevisíveis. Como exemplo podemos citar, em 2012, a MP 573/2012 que tratava sobre Desenvolvimento da Educação Básica Nacional, aquisição de motocicletas para policiamento, aquisição de equipamentos e máquinas, melhoria da malha metroviária de trens urbanos de Porto Alegre e a MP 588/2012 que liberou recursos para o FIES reforçando o caixa do MEC. como normativos que desrespeitariam o pressuposto da imprevisibilidade exigido constitucionalmente.

No período de 2012 a 2019, identificamos 12 MP's editadas que não cumprem os requisitos constitucionais de urgência e imprevisibilidade, são elas: MP'S 573 E 588 DE 2012; MP'S 616 E 625/2013; 642 e 662 de 2014; MP's 697/ e 702/2015; MP's 710, 711,730,740 e 750 de 2016; analisando todas essas medidas provisórias é possível identificar uma clara distorção dos conceitos de "imprevisibilidade" e "urgência" por parte do Poder Executivo. E que todas essas MP's não observaram os requisitos de "urgência" e "imprevisibilidade" estabelecidos no § 3º do art. 167 da Constituição Federal.

Ao analisar anualmente a edição de MP's de crédito extraordinário é possível afirmar que mesmo antes do teto de gastos, elas eram editadas sem muito planejamento, visto que na sua grande maioria perdiam a eficácia, conforme será demonstrado anualmente no período analisado nesta análise na tabela a seguir.

Tabela 03 – MP's editadas x MP's que perderam a eficácia

Ano	% ANO A ANO	TOTAL EDITADO	TOTAL PERDA EFICACIA
2012	99,23%	49.637.395.963	49.256.142.975
2013	67.18%	28.860.779.656	15.421.368.057
2014	45,26%	64.121.772.688	29.021.772.688
2015	59,40%	124.587.835.152	74.014.218.398
2016	48,61%	10.234.241.191	4.975.360.221
2017	100%	147.000.000	147.000.000
2018	89,35%	11.270.990.000	10.070.990.000





2019	100%	388.717.253	388.717.253
2020	91,55%	635.144.795.797	582.408.908.463
2021	93,35%	119.795.761.100	111.831.123.650
		<b>1.044.189.288.800</b>	<b>877.535.601.705</b>

Fonte: Câmara os Deputados, Autoria própria, 2023.

É extremamente importante atentar para o fato de que depois do teto de gastos, ocorreram anos que 100% dos créditos editados perderam a eficácia, conforme demonstrado acima nos anos de 2017 e 2019. Quando vc analisa o montante de todos os créditos editados, possível verificar que 84.03% deles perderam a eficácia. Esses dados evidenciam que é preciso melhorar o mecanismo de edição de credito extraordinário através de MP's.

Essa pratica reiterada dessas condutas indevidas provoca o enfraquecimento da lei orçamentária como instrumento de planejamento das ações estatais. Ou seja, qualquer despesa pode se tornar urgente, desde que as providências necessárias para a sua satisfação não sejam adotadas no tempo certo, e isso tem sido pratica recorrente nos governos brasileiros, sejam eles de direita ou de esquerda. No caso específico da pandemia entendemos que devido a urgência e gravidade da situação em todo o mundo o mecanismo realmente precisava ser utilizado, mas, mesmo nesse período aconteceram excessos, no entanto, decidimos não tratar nesse trabalho das situações de exceção da pandemia porque o Brasil teve muitas dificuldades na gestão da pandemia onde já mais de 696 mil pessoas já perderam a vida. Mas também é preciso dizer que 93.35% das MP's editadas podem ter sido intempestivas, já que mais de R\$ 111 bilhões perderam a eficácia. Ou seja, mesmo com a situação de pandemia houve falha na edição desse mecanismo extraordinário. Obviamente que a Covid 19 foi um dos maiores desafios sanitários em escala global deste século.

Somente em dezembro de 2022, o Congresso aprovou e o governo federal sancionou 29 projetos de lei de créditos extraordinários que somaram mais R\$ 7,9 bilhões de reais, com o viés recuperação do setor cultural, um dos mais prejudicados pela pandemia. Também serão destinados recursos para investimentos em energia elétrica, internet banda larga, educação, saúde e para a retomada da emissão de passaportes, suspensa em novembro por falta de verbas.



No intuito de contribuir para que novos episódios desse indesejado cenário de abuso dessas edições de MPs de crédito extraordinário, esse trabalho propõe as seguintes medidas significativas e viáveis, assim descritas:

- Propor a criação de Grupos de Trabalho com especialistas no tema reunindo também parlamentares, representantes do governo, membros do Poder Judiciário, pesquisadores da academia e representantes dos órgãos de controle visando a proposição de novas leis que possam desincentivar e até limitar esse abuso inconstitucional promovido pelos Poder Executivo de plantão; e

- Implementar modelos utilizados em outras nações que possam ser utilizados no Brasil, almejando o aperfeiçoamento desse importante instrumento para situações emergenciais ou imprevisíveis.

- Ampliar e melhorar a elaboração da peça orçamentária de forma a torná-la mais flexível, para que ao logo da execução não seja necessário a utilização desse tipo de mecanismo retificador com tanta frequência.

Esse trabalho não encerra a necessidade de continuidade de mais pesquisas que possam tornar a expedição de MPs de créditos extraordinários mais racionais e dentro dos preceitos constitucionais.



## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, L. S.; MOTTA, R. D. Uma análise sobre as decisões do STF em ADIs de Medidas Provisórias sobre créditos extraordinários. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, DF, v. 2, n. 2, p. 175-187, 2012. Disponível em: [https://www.assecorsindical.org.br/files/6913/5896/1569/rbpo\\_vol\\_2\\_num\\_2\\_um\\_a-analise-sobre-as-decisoes.pdf](https://www.assecorsindical.org.br/files/6913/5896/1569/rbpo_vol_2_num_2_um_a-analise-sobre-as-decisoes.pdf). Acesso em: 29 out. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Estudo Técnico nº 26. 2016**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et26-2016-novo-regime-fiscal-emenda-constitucional-95-2016-comentada>. Acesso em: 29 out. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Análise das Disposições da EC nº 109/2021. Cria o Auxílio Emergencial Residual em 2021 e Institui Regras Fiscais de Controle de Gastos. 2021**. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/NotaTcnica\\_92021\\_EC109\\_21\\_ContenodeGastoseAuxlioEmergencial19mar\\_publicado.pdf](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/NotaTcnica_92021_EC109_21_ContenodeGastoseAuxlioEmergencial19mar_publicado.pdf). Acesso em: 19 jan. 2023.

CONGRESSO NACIONAL. **Entenda a tramitação da Medida Provisória. 2022**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria>. Acesso em: 28 out. 2022.

CONGRESSO NACIONAL. **Termo: Ciclo Orçamentário. 2022**. Disponível em: [https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/ciclo\\_orcamentario](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/ciclo_orcamentario). Acesso em: 2 nov. 2022.

COSER, C. M. S. **O excessivo uso de medidas provisórias para autorizar a abertura de créditos extraordinários. 2021**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/349081/uso-de-medidas-provisorias-para-autorizar-a-abertura-de-creditos>. Acesso em: 29 out. 2022.

DIAS, Letícia Laíne Silva. **Créditos extraordinários no novo regime fiscal da EC nº 95/2016. Revista Controle-Doutrina e Artigos**, v. 15, n. 1, p. 125-165, 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6167814>. Acesso em: 23 out. 2022.



ESTADÃO. **TCU vai investigar uso de verba do bolsa família para bancar propaganda do governo.** 09.06.2020. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,tcu-vai-investigar-uso-de-verba-do-bolsa-familia-para-bancar-propaganda-do-governo,70003329279>. Acesso em: 1 nov. 2022.

EXAME. **Remanejamento do Bolsa Família pode caracterizar drible nas regras fiscais.** 09.06.2020. Disponível em: <https://exame.com/economia/remanejamento-do-bolsa-familia-pode-caracterizar-drible-nas-regras-fiscais/Acesso> em: 16 dez. 2022.

FURTADO, J. R. C. **Direito Financeiro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

GAZETADOPOVO. **Pesadelo de Guedes, movimento para furar teto de gastos começou antes da pandemia.** 20.08.2020. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/movimento-fura-teto-de-gastos-anterior-a-pandemia/>. Acesso em: 29 out. 2022.

GESTAOPUBLICA. **Créditos extraordinários: abertura e reforço.** 2022. Disponível em: <https://www.gestaopublica.com.br/créditos-extraordinarios-abertura-e-reforco/>. Acesso em: 1 nov. 2022.

GOMES, C. C. A. **O impacto da edição de medidas provisórias no orçamento público. 2008.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-impacto-da-edicao-de-medidas-provisorias-no-orcamento-publico.htm>. Acesso em: 28 out. 2022.

IFI – Instituto Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal.** 15.06.2020, nº 41. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573177/RAF41\\_JUN2020.pdf?sequence=20](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573177/RAF41_JUN2020.pdf?sequence=20). Acesso em: 1 nov. 2022.

LEITE, H. **Manual de Direito Financeiro**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

MEDEIROS, É. **Nenhum país adotou teto de gastos como o da PEC 241.** 2016. Disponível em: <https://apublica.org/checagem/2016/10/truco-nenhum-pais-adotou-teto-de-gastos-como-o-da-pec-241/>. Acesso em: 30 out. 2022.



MAIA, C. A. C. **A medida provisória ante a separação dos poderes e o estado democrático de direito.** S/D. Disponível em: [https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo\\_a\\_separacao\\_dos\\_poderes.pdf](https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_a_separacao_dos_poderes.pdf). Acesso em: 19 jan. 2023.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país.** 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/teto-de-gastos-o-gradual-ajuste-para-o-crescimento-do-pais.pdf/>. Acesso em: 29 out. 2022.

MESQUITA, Flávio Gomes de. **Créditos adicionais extraordinários abertos por medida provisória: uma análise exploratória.** 2007. Disponível em: [https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5865/creditos\\_adicionais\\_mesquita.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5865/creditos_adicionais_mesquita.pdf?sequence=3&isAllowed=y). Acesso em: 17 dez. 2022.

PASCUTTI, A. C. G. **O uso de créditos extraordinários destinados ao combate da covid-19 no ano de 2020.** Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/71145/Ana%20Carolina%20Grighi%20Pascutti.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 19 jan. 2023.

PLANALTO. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988.** 2022. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27 out. 2022.

PIRES, J. B. F. de S. **Contabilidade pública: orçamento público, Lei de Responsabilidade Fiscal, teoria e prática (7a ed.).** Brasília: Franco e Fortes. 2002.

PLANALTO. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** 2022. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 1 nov. 2022.

ROCHA, D. G. **Política e processo orçamentário no Brasil: uma avaliação sobre a utilização dos créditos extraordinários (1995 a 2008).** 2009. 157 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multi-institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de



Brasília, UFPB/UFRN, Brasília, DF, 2009. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/5271>. Acesso em: 29 out. 2022.

ROCHA, C. A. A. **Teto de Gastos: problemas e alternativas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, ago. 2022 (Texto para discussão nº 311). Disponível em: [www.senado.leg.br](http://www.senado.leg.br). Acesso em: 24 out. 2022.

SANCHES, Osvaldo M. Abertura de créditos extraordinários por medidas provisórias: Equívoco e irracionalidade. **Cadernos Aslegis**, v. 4, n. 11, p. 36-39, 2000. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo040.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2022.

SOUZA, L. T. **Teto dos Gastos Federais e a Covid-19**. 2021. Disponível em: [https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/09/Regras-fiscais-e-o-caso-do-teto-de-gastos-no-Brasil-2021\\_Marcos-Mendes.pdf](https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/09/Regras-fiscais-e-o-caso-do-teto-de-gastos-no-Brasil-2021_Marcos-Mendes.pdf). Acesso em: 30 out. 2022.

ROCHA, D. G.; MARCELINO, G. F.; SANTANA, C. M. Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. **RAUSP Management Journal**, v. 48, n. 4, p. 813-827, 2013. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/18367/orcamento-publico-no-brasil--a-utilizacao-do-cr--->. Acesso em: 29 out. 2022.

SILVA, R. Q. **Não aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA)**. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24747/nao-aprovacao-da-lei-orcamentaria-anual-loa>. Acesso em: 29 out. 2022.

TESOURO NACIONAL. **Execução Orçamentária**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/siafi/conheca/principais-atribuicoes/execucao-orcamentaria>. Acesso em: 30 out. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Conformidade financeira e orçamentária**. 2020. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo/12-teto-de-gastos.html>. Acesso em: 29 out. 2022.



## APÊNDICE A – PESQUISA REALIZADA –

### Anexo 1 –

Tabela 04 - Créditos Extraordinários versus Teto de Gastos versus Percentual do TG.

ANO	MPCE	TETO DE GASTOS	Percentual (MPCE x TETO DE GASTOS)
2012	49.637.395.963		
2013	<b>28.860.779.656</b>		
2014	<b>64.121.772.688</b>		
2015	<b>124.587.835.152</b>		
2016	<b>10.234.241.191</b>	1.221.128.813.260,78	0,83%
2017	<b>147.000.000</b>	1.301.768.858.898,54	0,011%
2018	<b>11.270.990.000</b>	1.347.870.652.354	0,83%
2019	<b>388.717.253</b>	1.407.173.655.488	0,03%
2020	<b>635.144.795.797</b>	1.454.946.093.279,51	43,65%
2021	<b>119.795.761.100</b>	1.485.936.445.066,36	8,06%

Fonte: Câmara os Deputados, Tesouro Nacional, Autoria própria, 2022.

**Tabela 05 - MEDIDAS PROVISÓRIAS DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO - 2012**

PROPOSIÇÃO	VALOR R\$	ASSUNTO	NORMA GERADA
MPV 598/2012	46.999.096.495	Abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos e empresas estatais, para os fins que especifica.	=
MPV 596/2012	573.330.080	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Integração Nacional, no valor de R\$ 573.330.080, para os fins que especifica.	=
MPV 588/2012	1.683.716.400	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Educação, para atender à concessão de Financiamento Estudantil (FIES).	=
MPV 583/2012	676.000.000	Crédito extraordinário, em favor do Ministério da Integração Nacional, no valor de R\$ 676.000.000, para os fins que especifica.	<u>Lei nº 12.739 de 05/12/2012</u>
MPV 573/2012	6.843.701.650	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Justiça, da Educação, da Saúde, dos Transportes, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento Agrário, da Defesa, da Integração Nacional e das Cidades, no valor global de R\$ 6.843.701.650 (seis bilhões, oitocentos e quarenta e três milhões, setecentos e um mil, seiscentos e cinquenta reais), para os	<u>Lei nº 12.729 de 18/10/2012</u>



		fins que especifica	
MPV 572/2012	381.252.988	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 381.252.988 (trezentos e oitenta e um milhões, duzentos e cinquenta e dois mil, novecentos e oitenta e oito reais), para os fins que especifica.	<a href="#">Lei nº 12.728 de 18/10/2012</a>
MPV 569/2012	688.497.000	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Defesa, da Integração Nacional e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no valor global de R\$ 688.497.000 (seiscentos e oitenta e oito milhões, quatrocentos e noventa e sete mil reais), para os fins que especifica.	<a href="#">Lei nº 12.713 de 05/09/2012</a>
MPV 566/2012	706.400.000	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Integração Nacional, no valor global de R\$ 706.400.000 (setecentos e seis milhões e quatrocentos mil reais), para os fins que especifica.	<a href="#">Lei nº 12.684 de 18/07/2012</a>
MPV 560/2012	40.000.000	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 40.000.000 (quarenta milhões de reais), para o fim que especifica.	<a href="#">Lei nº 12.680 de 28/06/2012</a>
<b>TOTAL 2012</b>	<b>49.637.395.963</b>		

Fonte: Câmara dos Deputados; Elaboração própria, 2022

**Tabela 06 - MEDIDAS PROVISÓRIAS DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO - 2013**

PROPOSIÇÃO	VALOR R\$	ASSUNTO	NORMA GERADA
MPV 637/2013	1.978.600.000	Abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor de R\$ 1.978.600.000, para os fins que especifica.	<a href="#">Lei nº 12.969 de 07/05/2014</a>
MPV 626/2013	2.531.486.253	Abre crédito extraordinário, em favor de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 2.531.486.253, para o fim que especifica	<a href="#">Lei nº 12.956 de 27/02/2014</a>
MPV 625/2013	60.000.000	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério de Minas e Energia, no valor de R\$ 60.000.000, para o fim que especifica.	-
MPV 624/2013	1.648.000.000	Abre crédito extraordinário, em favor de Encargos Financeiros da União e de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R\$ 1.648.000.000, para os fins que especifica.	<a href="#">Lei nº 12.866 de 09/10/2013</a>
MPV 622/2013	380.000.000	Abre crédito extraordinário, em favor de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 380.000.000, para viabilizar o pagamento de subvenção econômica às unidades industriais produtoras de etanol combustível da Região Nordeste.	<a href="#">Lei nº 12.877 de 31/10/2013</a>
MPV 618/2013	15.000.000.000	Altera a Lei nº 10.552, de 13 de novembro de 2002, para dispor sobre a concessão de garantia da União a entidades controladas indiretamente pelos entes da Federação; autoriza o aumento do capital social da VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.; autoriza a União a renegociar condições financeiras e contratuais	-





		das operações de crédito com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES que menciona; altera o cálculo da receita líquida real dos Municípios, para adequação à Lei nº 10.527, de 8 de agosto de 2002; autoriza a União a conceder crédito ao BNDES, no montante de até R\$ 15.000.000.000 (quinze bilhões de reais), em condições financeiras e contratuais que permitam o seu enquadramento como instrumento híbrido de capital e dívida ou elemento patrimonial que venha a substituí-lo na formação do patrimônio de referência; promove ações de cooperação energética com países da América Latina; e dá outras providências.	
MPV 616/2013	2.932.125.346	Abre crédito extraordinário, em favor de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 2.932.125.346, para o fim que especifica	<a href="#">Lei nº 12.861 de 12/09/2013</a>
MPV 611/2013	3.969.200.000	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios das Comunicações, do Desenvolvimento Agrário, da Defesa e da Integração Nacional, no valor de R\$ 3.969.200.000, para os fins que especifica.	=
MPV 604/2013	361.368.057	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Integração Nacional, no valor de R\$ 361.368.057, para os fins que especifica	=
<b>TOTAL 2013</b>	<b>28.860.779.656</b>		

Fonte: Câmara dos Deputados; Elaboração própria, 2022.

### Tabela 07 - MEDIDAS PROVISÓRIAS DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO - 2014

PROPOSIÇÃO	VALOR R\$	ASSUNTO	NORMA GERADA
MPV 666/2014	20.139.294.891	Abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, de Encargos Financeiros da União, de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, de Operações Oficiais de Crédito e de empresas estatais vinculadas a diversos órgãos, no valor de R\$ 20.139.294.891, para os fins que especifica.	-
MPV 662/2014	404.755.786	Abre crédito extraordinário, em favor da empresa estatal Telecomunicações Brasileiras S.A. - TELEBRÁS, no valor de R\$ 404.755.786, para os fins que especifica.	=
MPV 661/2014	30.000.000.000	Autoriza a União a conceder crédito ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e a destinar superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional à cobertura de despesas primárias obrigatórias.	Lei nº 13.126 de 21/05/2015



MPV 659/2014	1.773.069.612	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa e de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 1.773.069.612, para os fins que especifica.	-
MPV 655/2014	5.400.000.000	Abre crédito extraordinário, em favor de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 5.400.000.000, para o fim que especifica.	-
MPV 654/2014	1.304.652.399	Abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor de R\$ 1.304.652.399, para os fins que especifica.	-
MPV 642/2014	5.100.000.000	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa e de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 5.100.000.000, para os fins que especifica.	Lei nº 13.012 de 16/07/2014
<b>TOTAL DE 2014</b>	<b>64.121.772.688</b>		

Fonte: Câmara dos Deputados; Elaboração própria, 2022.

### Tabela 08 - MEDIDAS PROVISÓRIAS DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO - 2015

PROPOSIÇÃO	VALOR R\$	ASSUNTO	NORMA GERADA
MPV 709/2015	1.318.639.330	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Saúde, da Cultura, do Esporte, da Defesa, da Integração Nacional e do Turismo, da Secretaria de Aviação Civil, da Secretaria de Portos e de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R\$ 1.318.639.330, para os fins que especifica.	Lei nº 13.275 de 27/04/2016
MPV 702/2015	37.579.334.525	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Saúde, do Trabalho e Emprego e das Cidades e de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 37.579.334.525, para os fins que especifica.	Lei nº 13.276 de 29/04/2016
MPV 697/2015	950.246.149	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, dos Transportes, da Defesa e da Integração Nacional, no valor de R\$ 950.246.149, para os fins que especifica.	Lei nº 13.198 de 02/12/2015



MPV 686/2015	9.820.639.868	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Educação, de Encargos Financeiros da União e de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 9.820.639.868 (nove bilhões, oitocentos e vinte milhões, seiscentos e trinta nove mil e oitocentos e sessenta e oito reais), para os fins que especifica, e dá outras providências.	Lei nº 13.181 de 03/11/2015
MPV 674/2015	904.756.882	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Defesa e da Integração Nacional, no valor de R\$ 904.756.882, para os fins que especifica.	Lei nº 13.164 de 16/09/2015
MPV 667/2015	74.014.218.398	Abre crédito extraordinário, em favor dos órgãos e empresas estatais, constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2015, no valor de R\$ 74.014.218.398, para os fins que especifica.	-
<b>TOTAL DE 2015</b>	<b>124.587.835.152</b>		

Fonte: Câmara dos Deputados; Elaboração própria, 2022.

### Tabela 09 - MEDIDAS PROVISÓRIAS DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO – 2016

PROPOSIÇÃO	VALOR R\$	ASSUNTO	NORMA GERADA
MPV 750/2016	82.562.979,	Crédito Extraordinário para Custeio de órgãos do Legislativo e do Judiciário	-
MPV 743/2016	789.947.044	Crédito Extraordinário para Ações de Defesa Civil	-
MPV 740/2016	353.771.447	Crédito Extraordinário - Justiça do Trabalho	-
MPV 738/2016	1.199.618.070	Crédito Extraordinário - Subvenção Econômica	-
MPV 736/2016	2.900.000.000	Crédito Extraordinário- Olimpíadas RJ	Lei nº 13.343 de 05/10/2016
MPV 730/2016	150.000.000	Crédito Extraordinário - Justiça Eleitoral	Lei nº 13.339 de 20/09/2016
MPV 722/2016	180.000.000	Crédito Extraordinário - comunicação e olimpíadas	-
MPV 721/2016	1.950.000.000	Crédito Extraordinário - auxílio exportação UF's	
MPV 716/2016	420.000.000	Crédito Extraordinário - combate Aedes Aegypti	Lei nº 13.310 de 07/07/2016
MPV 715/2016	316.230.970	Crédito Extraordinário - Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar (contribuição ao Fundo Garantia-Safra)	Lei nº 13.296 de 16/06/2016
MPV 711/2016	419.460.681	Crédito Extraordinário - órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, da Defensoria Pública da União e do Ministério Público da União	-



MPV 710/2016	1.472.650.000	Crédito Extraordinário - órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, da Defensoria Pública da União e do Ministério Público da União	Lei nº 13.268 de 12/04/2016
<b>TOTAL DE 2016</b>	<b>10.234.241.191</b>		

Fonte: Câmara dos Deputados; Elaboração própria, 2022.

**Tabela 10 - MEDIDAS PROVISÓRIAS DE CRÉDITO CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO – 2017**

PROPOSIÇÃO	VALOR R\$	ASSUNTO	NORMA GERADA
MPV 799/2017	47.000.000	Crédito Extraordinário - 47 milhões - Forças Armadas	-
MPV 769/2017	100.000.000	Crédito Extraordinário - Ministério da Defesa	-
<b>TOTAL DE 2017</b>	<b>147.000.000</b>		

Fonte: Câmara dos Deputados; Elaboração própria, 2022.

**Tabela 11 - MEDIDAS PROVISÓRIAS DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO – 2018**

PROPOSIÇÃO	VALOR R\$	ASSUNTO	NORMA GERADA
MPV 865/2018	225.710.000	Crédito Extraordinário - 225,7 milhões para a intervenção de Roraima	-
MPV 857/2018	75.280.000	Crédito Extraordinário - 75,28 milhões - Refugiados da Venezuela	-
MPV 839/2018	9.580.000.000	Crédito Extraordinário - 9,58 bilhões - Minas e Energia e Defesa	-
MPV 825/2018	1.200.000.000	Crédito Extraordinário - Intervenção Federal no Rio de Janeiro	Lei nº 13.700 de 02/08/2018
MPV 823/2018	190.000.000	Crédito Extraordinário - Refugiados da Venezuela	-
<b>TOTAL DE 2018</b>	<b>11.270.990.000</b>		

Fonte: Câmara dos Deputados; Elaboração própria, 2022.

**Tabela 12 - MEDIDAS PROVISÓRIAS DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO – 2019**

PROPOSIÇÃO	VALOR R\$	ASSUNTO	NORMA GERADA
MPV 912/2019	31.793.585	Crédito Extraordinário - Refugiados da Venezuela	-
MPV 911/2019	131.702.068	Crédito Extraordinário - 131,7 milhões - Auxílio emergencial para pescadores	-
MPV 880/2019	223.853.000	Crédito Extraordinário - 223,8 milhões - Refugiados da Venezuela.	-
MPV 874/2019	1.368.600	Crédito Extraordinário - 1,3 milhão - Brumadinho	-
<b>TOTAL DE 2019</b>	<b>388.717.253</b>		

Fonte: Câmara dos Deputados; Elaboração própria, 2022.



**Tabela 13 - MEDIDAS PROVISÓRIAS DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO – 2020**

PROPOSIÇÃO	VALOR R\$	ASSUNTO	NORMA GERADA
MPV 1020/2020	10.193.233.748	Crédito Extraordinário - Reforço orçamentário - Encargos Financeiros da União	-
MPV 1015/2020	20.000.000.000	Crédito extraordinário - Enfrentamento do Coronavírus.	-
MPV 1011/2020	80.000.000	Crédito Extraordinário - Conta de Desenvolvimento Energético do Amapá	-
MPV 1008/2020	228.000.000	Crédito Extraordinário - Emergência de Saúde Pública decorrente da pandemia da COVID-19	-
MPV 1007/2020	98.270.969	Crédito Extraordinário - Enfrentamento do Coronavírus	-
MPV 1004/2020	2.513.700.000	Crédito extraordinário - Enfrentamento do Coronavírus	Lei nº 14.122 de 03/03/2021
MPV 1002/2020	10.000.000.000	Crédito extraordinário - Programa Emergencial de Acesso a Crédito PEAC - Maquininhas	-
MPV 1001/2020	264.866.289	Crédito Extraordinário - Enfrentamento do Coronavírus	-
MPV 999/2020	67.600.886.209	Crédito extraordinário - Auxílio Emergencial Residual para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus .	-
MPV 997/2020	12.000.000.000	Crédito extraordinário - Integralização de cotas no FGO para o Pronampe.	-
MPV 994/2020	1.994.960.005	Crédito extraordinário - Produção e disponibilização de possível vacina contra o coronavírus (Covid - 19)	Lei nº 14.107 de 03/12/2020
MPV 991/2020	160.000.000	Crédito Extraordinário - Auxílio Emergencial às Instituições de Longa Permanência para Idosos devido à pandemia da COVID-19	-
MPV 990/2020	3.000.000.000	Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios	-
MPV 989/2020	348.347.886	Crédito extraordinário - Enfrentamento do coronavírus	-
MPV 988/2020	101.600.000.000	Crédito Extraordinário - Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, Devido à Pandemia da COVID-19	-
MPV 985/2020	300.000.000	Crédito Extraordinário - Enfrentamento do Coronavírus	-
MPV 978/2020	60.189.488.452	Crédito Extraordinário - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios	-
MPV 977/2020	20.000.000.000,	Crédito Extraordinário - Integralização de cotas do FGC para o Programa Emergencial de Acesso a Crédito	Lei nº 14.068 de 01/10/2020



MPV 976/2020	4.489.224.000	Crédito Extraordinário - Enfrentamento do Coronavírus e Manutenção de Contrato de Gestão	Lei nº 14.067 de 01/10/2020
MPV 972/2020	15.900.000.000	Crédito Extraordinário - Integralização de cotas no FGO para o Pronampe	-
MPV 970/2020	29.058.260.654	Crédito Extraordinário - Enfrentamento do Coronavírus	
MPV 969/2020	10.000.000.000	Crédito Extraordinário - Enfrentamento do Coronavírus	Lei nº 14.056 de 10/09/2020
MPV 967/2020	5.566.379.351	Crédito Extraordinário - Enfrentamento do Coronavírus e outras finalidades	Lei nº 14.055 de 10/09/2020
MPV 965/2020	408.869.802	Crédito Extraordinário - Enfrentamento do Coronavírus	
MPV963/2020	5.000.000.000	Crédito Extraordinário - Financiamento da Infraestrutura Turística Nacional	Lei nº 14.051 de 08/09/2020
MPV962/2020	418.800.000	Crédito Extraordinário - Enfrentamento do Coronavírus	Lei nº 14.054 de 10/09/2020
MPV 957/2020	500.000.000	Crédito Extraordinário - Enfrentamento do Coronavírus	
MPV 956/2020	25.720.000.000	Crédito Extraordinário - Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, Devido à Pandemia da COVID-19	
MPV953/2020	2.550.000.000	Crédito Extraordinário - Enfrentamento do Coronavírus	
MPV 949/2020	900.000.000	Crédito Extraordinário - Transferência de Recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético	
MPV 947/2020	2.600.000.000	Crédito Extraordinário - Enfrentamento do Coronavírus	
MPV 943/2020	34.000.000.000	Crédito Extraordinário - Financiamentos para o Pagamento da Folha Salarial, devido à Pandemia do COVID-19	
MPV 942/2020	639.034.512	Crédito Extraordinário - Enfrentamento do Coronavírus	Lei nº 14.033 de 04/08/2020
MPV 941/2020	2.113.789.466	Crédito Extraordinário - Enfrentamento do Coronavírus	Lei nº 14.032 de 04/08/2020
MPV 940/2020	9.444.373.172	Crédito Extraordinário - Enfrentamento do Coronavírus	
MPV 939/2020	16.000.000.000	Crédito Extraordinário - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios	
MPV 937/2020	98.200.000.000	Crédito Extraordinário - auxílio emergencial a vulneráveis em razão da pandemia da COVID-19	
MPV 935/2020	51.641.629.500	Crédito Extraordinário - Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	
MPV 929/2020	3.419.598.000	Crédito Extraordinário - Enfrentamento do Coronavírus	
MPV 924/2020	5.099.795.979	Crédito Extraordinário - Enfrentamento do Coronavírus	
MPV 921/2020	11.287.803	Crédito Extraordinário - Enfrentamento do Coronavírus	-



MPV 920/2020	892.000.000	Crédito Extraordinário de 892 milhões - Ministério do Desenvolvimento Regional	Lei nº 14.014 de 10/06/2020
<b>TOTAL DE 2020</b>	<b>635.144.795.797</b>		

Fonte: Câmara dos Deputados; Elaboração própria, 2022.

### MEDIDAS PROVISÓRIAS DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO – 2021

PROPOSIÇÃO	VALOR (R\$)	ASSUNTO	NORMA GERADA
MPV 1092/2021	700.000.000	Crédito extraordinário para o Ministério da Cidadania - Distribuição de alimentos à pessoas desabrigadas	Lei nº 14.359 de 01/06/2022
MPV 1088/2021	3.501.597.083	Crédito extraordinário ao Ministério da Educação para despesas com acesso à Internet a alunos e professores da Educação Básica Pública - Covid-19.	-
MPV 1087/2021	167.288.600	Crédito Extraordinário ao Ministério da Cidadania para distribuição de cestas de alimentos à população quilombola.	Lei nº 14.357 de 01/06/2022
MPV 1086/2021	200.000.000	Crédito Extraordinário para o Ministério de infraestrutura	-
MPV 1084/2021	4.153.017.000	Crédito extraordinário para o Ministério da Cidadania	-
MPV 1083/2021	6.412.000.000	Crédito Extraordinário para o Ministério da Saúde.	Lei nº 14.347 de 25/05/2022
MPV 1062/2021	9.102.436.262	Crédito extraordinário - Covid-19	-
MPV 1056/2021	20.272.300.000	Crédito Extraordinário - MCID - Covid-19	-
MPV 1054/2021	235.348.850	Crédito extraordinário para proteção dos povos indígenas.	Lei nº 14.225 de 19/10/2021
MPV 1053/2021	5.000.000.000	Integralização de cotas FGO para Pronampe	-
MPV 1048/2021	5.500.071.904	Crédito extraordinário - combate à COVID-19	-
MPV 1044/2021	9.977.701.233	Manutenção do Emprego e da Renda - Covid19	-
MPV 1043/2021	2.693.315.000	Atenção à saúde - Covid-19	-
MPV 1041/2021	5.324.320.142	Reforço orçamentário para combate à COVID-19	-
MPV 1038/2021	394.560.026	Operacionalização do Auxílio Emergencial 2021 (Coronavírus - Covid-19)	-
MPV 1037/2021	42.575.600.000	Auxílio Emergencial 2021 (Coronavírus - Covid-19)	-
MPV 1035/2021	275.000.000	Crédito para Infraestrutura rodoviária	-
MPV 1032/2021	2.861.205.000	Crédito orçamentário para programas de combate à Covid.	-
MPV 1030/2021	450.000.000	Crédito para ações de Proteção e Defesa Civil do MDR.	Lei nº 14.175 de 17/06/2021
<b>TOTAL DE 2021</b>	<b>119.795.761.100</b>		

Fonte: Câmara dos Deputados; Elaboração própria, 2022.



