

## **Governabilidade, Urgência e Relevância: medidas provisórias e a judicialização da política orçamentária no Brasil.**

*José Mário Wanderley Gomes Neto (UFPE, UNICAP e FDIC)*

*João Hélio de Moraes Coutinho (UFPE e UNICAP)*

*Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (UFPE)*

*Hugo Leonardo Lopes de Souza (UNICAP)*

**RESUMO:** *O orçamento dos entes que compõem a Federação brasileira – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – é uma norma autorizativa das despesas que podem ser realizadas durante a sua execução. Assim, quaisquer alterações supervenientes na política orçamentária dar-se-ão mediante lei ou mediante instrumento com força de lei, como a medida provisória (MP). Não obstante, a utilização de MP só é legítima, se presentes os requisitos dos artigos 62 e 167, § 3º, ambos da Constituição Federal. A seu turno, como mecanismo de adequação da lei orçamentária às necessidades supervenientes, tem-se os créditos adicionais, que se subdividem em: suplementares, os destinados ao reforço de dotação orçamentária; os especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica e os extraordinários, para as despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Entretanto, enquanto a primeira espécie - suplementares - tem a sua abertura autorizada na própria lei orçamentária, cabendo para sua formalização um ato infralegal do Poder Executivo, a exemplo de um decreto, os créditos especiais e os extraordinários, necessitam de lei, sendo que os extraordinários têm suas aberturas legitimadas quando presentes a urgência e a imprevisibilidade da despesa, o que corresponde aos requisitos da medida provisória da relevância e urgência. O uso indiscriminado dos créditos extraordinários configura desrespeito à vontade do Parlamento e passa a ser obstaculado pelo Supremo Tribunal Federal, numa mudança de paradigma, o que, se de um lado tende a assegurar a separação dos Poderes, por outro, configura-se como ponto de judicialização da política orçamentária no Brasil.*

**PALAVRAS-CHAVE:** *orçamento, poder judiciário, medidas provisórias, crédito extraordinário, judicialização da política orçamentária.*

## **INTRODUÇÃO**

O orçamento dos entes que compõem a Federação brasileira – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – é uma norma autorizativa das despesas que podem ser realizadas durante a sua execução. Assim, quaisquer alterações supervenientes na política orçamentária dar-se-ão mediante lei ou mediante instrumento com força de lei, como a medida provisória.

Nos últimos anos, tem-se verificado a constância e fertilidade da edição, pelo Poder Executivo federal, de medidas provisórias cujo objeto consistia na autorização para a liberação imediata de recursos orçamentários, sem a submissão prévia ao Poder Legislativo de suas conveniência e oportunidade política, bem como da constitucionalidade da utilização desta espécie legislativa. Tal circunstância aguça a curiosidade quanto à importância de tais medidas provisórias orçamentárias para a governabilidade e como este cenário institucional afeta a regular execução do orçamento público.

Além do mais, recente precedente do Supremo Tribunal Federal, alterando paradigma que afastava a revisão judicial acerca das normas jurídicas de cunho orçamentário, avançou para a possibilidade de apreensão do conteúdo das medidas provisórias utilizadas para a abertura de crédito extraordinário, o que veio a permitir a aferição das circunstâncias de imprevisibilidade e urgência da despesa, necessárias para a constitucionalidade da escolha deste instrumento de política orçamentária.

O propósito deste estudo é evidenciar e analisar a utilização de medidas provisórias na execução orçamentária, notadamente, quanto à

obediência dos requisitos previstos na Constituição Federal, relacionando-a com a atuação da Corte Suprema, em um novo âmbito de revisão judicial, inserido no sistema democrático de pesos e contra-pesos.

## 1. DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Na origem, o orçamento público limitava-se a ser um instrumento que continha a previsão das receitas e a autorização das despesas, sem preocupação com planos governamentais e com interesses efetivos da população, ou seja, era mera peça contábil, de conteúdo financeiro. Não obstante, mesmo nessa fase vestibular, o que de mais importante deve-se observar é a necessidade de autorização das despesas e das receitas do Estado pelo Parlamento.

Quanto mais um regime se afasta do ideal do Estado de Direito, tanto menos o Parlamento decide do conteúdo do orçamento público, da tributação e das despesas. Assim, nasceu a concepção do orçamento moderno, graças ao qual os representantes dos contribuintes condicionavam sua aprovação ao emprego dos fundos aos fins que mais interessavam ao povo representado<sup>1</sup>.

Acrescente-se que a evolução das concepções relativas ao papel do Estado na atividade econômica determinou mudanças significativas no conceito de orçamento. Nesse passo, à medida que o Estado passava a atuar, também, na condição de agente econômico,

Assim também o orçamento deixou de ser um mero documento de caráter administrativo e contábil, para assumir a posição de elemento ativo com gravitação

---

<sup>1</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15 ed. rev. e atual. por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 49.

patrimonial sobre as atividades gerais da comunidade. Poderia dizer-se que adquiriu uma condição dinâmica de antes carecia, pois em sua concepção tradicional o orçamento equilibrado não era forçosamente neutro em suas repercussões sobre a economia; a diferença concentra-se no que o efeito outrora admitido é, agora, deliberadamente intencional, de modo tal que passou a ser um instrumento mediante o qual o Estado atua sobre a economia<sup>2</sup>.

Hoje, o orçamento é o instrumento mediante o qual são fixados os objetivos a serem atingidos pelo Estado. Noutras palavras, é por do orçamento que o Estado assume funções reais de intervenção no domínio econômico.

Em suma, deixa de ser mero documento estático de previsão de receitas e autorização de despesas para se constituir no documento dinâmico solene de atuação do Estado perante a sociedade, nela intervindo e dirigindo seus rumos. Assim, como tudo na vida, é cíclico, vendo nascer e extinguirem-se relações jurídicas<sup>3</sup>.

O *caput* do art. 2º da lei nº 4.320, de 17.03.1964, responsável por regular o orçamento público no Brasil, determina que a lei orçamentária anual (LOA) deva conter a discriminação das receitas e despesas, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do respectivo Governo. Com o advento da Constituição Federal de 1988, notadamente do artigo 165, o orçamento não mais constitui a única peça financeira obrigatória, vez que há a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e o Plano Plurianual - PPA. Nestas peças, o programa de trabalho do governo e a política econômico-financeira também devem estar evidenciados. A seu turno, o § 5º, do art. 165, da

---

<sup>2</sup> FOUNROUGE, Carlos M. Giuliano. **Derecho financeiro**. 2 ed. Buenos Aires: Depalma, 2001, p. 125. *apud* OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006, p. 305.

<sup>3</sup> *Idem. Ibidem*.

Constituição Federal, estabelece:

Art. 165 (....)

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Nesse passo, a lei orçamentária anual é constituída por três orçamentos: fiscal, seguridade social e investimento das empresas. O orçamento *fiscal*, de larga abrangência e dimensão, constitui-se no principal dos três orçamentos e refere-se aos Poderes do Estado brasileiro, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder público. Integram administração indireta, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Porém, integram o orçamento fiscal as autarquias, as fundações, parte das empresas públicas e algumas sociedades de economia mista. As autarquias, devido a sua natureza de pessoa jurídica de direito público e por dependerem de recursos transferidos do Tesouro para sua manutenção. As fundações públicas por contarem com mínima receita própria e dependerem de transferência de recursos do Tesouro. Quando as empresas públicas e as sociedades não recebem recursos de Tesouro, ou seja, quando elas são auto-suficientes, posto produzirem os recursos necessários para sua operação, elas não integram o orçamento fiscal, caso contrário, passam a fazer parte do orçamento.

Nos termos da Constituição Federal, o orçamento da *seguridade social* abrange as entidades e órgãos a ela vinculados – saúde, previdência social e assistência social – da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público<sup>4</sup>:

Trata-se, aqui, de um orçamento de áreas funcionais, que cobre todas as despesas classificáveis como de seguridade social e não apenas as entidades e órgãos da seguridade social. Nesse sentido, praticamente todos os órgãos e entidades que integram o orçamento fiscal também fazem parte, ainda que parcialmente, do orçamento da seguridade social, pois executam despesas de seguridade social: pagamento de inativos, assistência à saúde de servidores etc.

O orçamento da seguridade social representa uma dupla novidade. Em primeiro lugar, pelo destaque concedido às três funções, a ponto de separá-las das demais e juntá-las em peça orçamentária própria. Em segundo lugar, por submeter ao processo orçamentário comum os orçamentos das autarquias previdenciárias, cuja aprovação, no regime constitucional anterior, dava-se por decreto do Poder Executivo.

O orçamento relativo aos *investimentos* realizados pelas empresas em que o Poder Público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. A criação desse orçamento reflete a preocupação, dominante na década de 1980, com a dimensão alcançada pelo segmento empresarial público e sua importância no quadro de dificuldades fiscais que caracterizava o Estado brasileiro. Nesse orçamento, as receitas e as despesas operacionais são deixadas de lado e, a ênfase recai sobre os investimentos das empresas estatais.

---

<sup>4</sup> GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 11 ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2002, p. 205.

Afora o evidente significado político que caracteriza a programação de investimentos dessas empresas, as próprias fontes de recursos que viabilizam tais investimentos têm natureza de receita pública – dividendos retidos, aumento de capital por parte do Poder Público, transferências de recursos do orçamento, operações de financiamento com aval do Poder Público etc. -, o que reforça a necessidade de que essas ações tenham acompanhamento e controle públicos. Com o processo de desestatização, fenômeno que se tornou realidade na década de 90, o orçamento de investimento das empresas estatais teve diminuídos sua importância e significado<sup>5</sup>.

Desse mandamento constitucional, pode-se extrair o princípio da unidade, segundo o qual todas as receitas e despesas do Estado devem estar agrupadas em uma única norma orçamentária, sendo vedada a sua repartição. Porém, não se deve confundir a unidade orçamentária, no caso, relativa à LOA, com a existência, também, da LDO e do PPA, ou seja, há três peças orçamentárias.

## **1.1. DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

A execução orçamentária e financeira afigura-se como uma etapa do processo de gestão pública em que as decisões e as escolhas expressas na lei orçamentária assumem natureza financeira na forma de fluxos de recursos que ingressam ou saem do Tesouro.

No âmbito privado, via de regra, a execução financeira – receitas e despesas – é desvinculada, ou seja, é autônoma em relação ao orçamento, até porque, nem sempre as empresas privadas possuem um orçamento e, quando o têm, esse exerce uma função de orientação para os gestores, não sendo de observância compulsória. Destarte, é

---

<sup>5</sup> CIACOMONI, James. *Op. cit.* p. 206.

naturalmente aceito que orçamento seja alterado, adequando-se, por assim dizer, às finanças da empresa, ou seja, às efetivas entradas e saídas de recursos.

De maneira diversa, no âmbito público, não há essa flexibilidade, notadamente, quanto aos gastos:

O orçamento de despesa não é apenas uma peça de orientação; a execução financeira das despesas deve ter sempre como marco definidor as autorizações constantes do orçamento. O comportamento financeiro da instituição pública é produto da execução de determinada programação, a qual se reveste de forma orçamentária<sup>6</sup>.

Do exposto, infere-se que hodiernamente o orçamento é um instrumento empregado pelo Estado para viabilizar os objetivos definidos pelas políticas públicas e, portanto, meio para a implementação dos princípios fundamentais definidos na Constituição. Porém, se há normas visando observar/resguardar os direitos sociais no Brasil, por outro lado, a efetividade desses direitos encontra-se prejudicada, posto que no Brasil, não há vinculação legal dos governos de executar os orçamentos, isto é, os agentes do Poder Executivo nos três níveis federativos não são obrigados a aplicar os recursos financeiros previstos na lei orçamentária para determinadas tarefas e serviços sociais.

Como consequência, muitos governantes interpretam a aprovação do Legislativo a sua proposta orçamentária não como imposição, mas simples autorização para gastar dinheiro nas respectivas áreas. Desse modo, quem analisar essas propostas poderá ganhar a impressão de efetiva preocupação do governo com os Direitos Fundamentais, mas tal impressão se desfaz quando se verifica quanto e como foi efetivamente

---

<sup>6</sup> Idem, p. 258.

gasto.

A não-execução orçamentária, notadamente, nos programas relativos à assistência social, saúde e educação, contrapõe-se às disposições constitucionais para as quais a satisfação das necessidades relacionadas com a dignidade humana assume posição de destaque. Nesse contexto, é razoável esperar que a execução orçamentária, ao menos nas atividades destinadas ao mínimo existencial – educação fundamental, saúde básica e assistência social – seja integral. Porém, não é o que se verifica, a exemplo do exercício financeiro de 2003, em que foram gastos, apenas, 18,5 % do que foi dotado<sup>7</sup> no orçamento anual da União para os programas de assistência social, ao passo que a despesa com juros foi cinco vezes superior aos dispêndios com saúde.

Segundo dados disponíveis no sítio do Ministério do Planejamento – [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br) – os montantes despendidos com saneamento e habitação, no referido exercício, não foram além de R\$ 181 milhões, contra R\$ 1,060 bilhão, em 1997, ou R\$ 1,767 bilhão, em 2000. Some-se a esses dados, os recursos que foram aplicados em outras áreas prioritárias consoante determinações constitucionais, em virtude de mecanismos como a Desvinculação das Receitas da União – DRU.

Assim, o orçamento público não pode ser entendido como matéria

---

<sup>7</sup> O *crédito orçamentário* é constituído pelo conjunto de categorias classificatórias e contas que especificam as ações e operações autorizadas pela lei orçamentária. No âmbito do orçamento federal brasileiro, a partir do exercício de 2000, o crédito orçamentário individualizado compreende o seguinte conjunto de categorias classificatórias presentes na lei orçamentária: *grupo de despesa*, identificador de uso, fonte de recursos, modalidade de aplicação; *categoria econômica*, subtítulo, projeto ou atividade ou operação especial, programa, função, unidade orçamentária e órgão; *dotação*, o montante de recursos financeiros com que conta o crédito orçamentário, ou seja, o crédito orçamentário é portador de uma dotação e esta constitui o limite de recurso financeiro autorizado.

metajurídica, posto que a interpretação e, notadamente, a aplicação dos dispositivos dele constantes devem estar em consonância com os princípios constitucionais e com a estrutura institucional que rege o funcionamento da Administração Pública.

## **1.2.MECANISMOS RETIFICADORES DO ORÇAMENTO**

Inconcebível seria a execução orçamentária se, ao longo desta, o orçamento não pudesse ser retificado, visando atender a situações não previstas quando da sua elaboração ou, mesmo, viabilizar a execução de novas despesas, que só se configuraram como necessárias durante a própria execução orçamentária. O instrumento legal para a adequação das necessidades observadas durante a execução orçamentária são os *créditos adicionais*, disciplinados nos artigos 40 a 46, da Lei nº 4.320, de 17.3.1964.

A existência destas figuras orçamentárias justifica-se para solucionar dois problemas decorrentes da imprevisão na elaboração orçamentária: a) o orçamento contém o crédito adequado, mas a dotação respectiva apresenta saldo insuficiente para o atendimento de despesas necessárias; b) não há a previsão específica do crédito orçamentário para atender às despesas a serem realizadas.

Nos termos do art. 41, da Lei nº 4.320, de 1964, os *créditos adicionais* classificam-se em *suplementares, especiais e extraordinários*. O crédito *suplementar* destina-se a reforçar dotações orçamentárias; é a solução para o primeiro tipo de problema. O crédito *especial* é destinado ao atendimento de despesas para as quais a lei orçamentária não conta

com crédito específico<sup>8</sup>; é a modalidade que visa atender ao segundo problema apontado. Por fim, o *crédito extraordinário* tem por finalidade atender a despesas *imprevisíveis e urgentes*, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública; igualmente destinado a atender a despesas naturalmente imprevisíveis, o crédito extraordinário exige tramitação diversa da aplicada ao crédito especial<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Ao definir, no art. 41, I, créditos especiais como “os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica”, a Lei nº 4.320, de 1964, emprega a expressão dotação no sentido de crédito orçamentário.

<sup>9</sup> Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

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

I – suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II – especiais, os destinados a despesa 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.

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I – o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II – os provenientes de excesso de arrecadação;

III – os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei;

IV – o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

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

Art. 45. Os créditos adicionais terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que foram abertos, salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos especiais e extraordinários.

Art. 46. O ato que abrir crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde for possível.

A abertura de créditos *suplementares e especiais* depende de *prévia autorização legislativa*, ou seja, expressa menção na lei orçamentária: a LOA poderá ser utilizada para autorizar o Poder Legislativo a abrir, durante o exercício, créditos suplementares até determinado montante, em geral, representado por meio de percentual da despesa autorizada. Essa possibilidade, que tem por propósito garantir certo grau de flexibilidade à execução orçamentária, tornando desnecessária a autorização legislativa específica em todos os casos de retificação na modalidade suplementação, encontra amparo no art. 165, § 8º, da Constituição Federal e no art. 7º, da Lei nº 4.320, de 1964<sup>10</sup>. No entanto, a autorização para a abertura de crédito *especial* há de ser concedida mediante lei específica, aprovada pelo Poder Legislativo.

Em ambas as situações, o Poder Executivo está submetido a estabelecer relações com o Parlamento, através de maiorias ou de coalizões, de modo a agregar as preferências necessárias à aprovação da legislação orçamentária, seja em caráter preventivo, no próprio texto da LOA, como é a hipótese dos créditos *suplementares*, seja numa norma superveniente, caso dos créditos *especiais*.

Os créditos *extraordinários*, porém, destinam-se às situações em que a intervenção estatal deve ocorrer rapidamente, pois, diante de situação urgente, não caberia aguardar o provimento legislativo prévio.

---

<sup>10</sup> Constituição Federal:

Art. 165 (....)

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesas, não se incluindo na proibição **autorização para abertura de créditos suplementares** e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Lei nº 4.320, de 1964:

Art. 7º A Lei do Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I – abrir créditos suplementares até determinada importância, obedecidas as disposições do art. 43.

Registre-se, no entanto, que a Constituição de 1988 introduziu duas novidades nesta questão: ampliou as situações possíveis de serem atendidas por meio de crédito extraordinário e estabeleceu a medida provisória como instrumento legal de abertura do crédito.

A legislação brasileira, pelo menos desde a Constituição de 1934, vinha estabelecendo que caberia o crédito extraordinário na hipótese de necessidade urgente ou imprevista, em caso de guerra, comoção interna e calamidade pública. A Constituição de 1988 manteve a redação tradicional do dispositivo, mas tornou essas três situações, antes consideradas únicas justificativas para o crédito extraordinário, como meramente exemplificativas. Essa flexibilização é perigosa, pois permite a utilização do mecanismo em situações em a pretensa urgência é discutível.

Por outro lado, o emprego de medida provisória para a abertura do crédito extraordinário não é certamente uma boa solução. Ao ser apreciada, a medida provisória poderá receber emendas, com os objetivos contrários aos pretendidos com a medida e, até mesmo ser rejeitada. (...) Careceria de sentido, portanto, emendar ou rejeitar crédito extraordinário. Como o problema está, também, na excessiva flexibilidade concedida na utilização do mecanismo, dever-se-ia retornar ao modelo anterior da constituição de 1988, ou seja, a abertura do crédito extraordinário dar-se-ia apenas em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública, por meio de decreto do Poder Executivo, com imediata comunicação ao Poder Legislativo<sup>11</sup>.

Atualmente, a medida provisória – *espécie legislativa com força de lei editada diretamente pelo Poder Executivo* - é reconhecida como instrumento hábil para a abertura de créditos extraordinários, inclusive, o próprio sítio<sup>12</sup> da Comissão Mista de Plano, Orçamentos públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. No entanto, o emprego de medidas provisórias para a abertura de *créditos extraordinários*, comum antes mesmo da Emenda Constitucional nº 32, de 2001 já era bastante criticada

---

<sup>11</sup> CIACOMONI, James. *Op. cit.* p. 287.

<sup>12</sup> Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cmo/projetos>>

pela literatura<sup>13</sup>.

Um dos motivos é a possibilidade delas entrarem em regime de urgência se não forem votadas em até quarenta e cinco dias da sua publicação, suspendendo (“trancando”) a pauta de votações da Casa Legislativa em que tramita, conforme estabelece o art. 62, § 6º, da Constituição Federal de 1988.

Outro consistia no uso constante do instrumento legislativo, previsto para ser uma exceção extrema para as hipóteses de composição do orçamento público, em virtude de ser uma característica das medidas provisórias a produção de efeitos concretos imediatos, sem a necessidade de participação do Legislativo, liberando-se os valores nelas previstos em momento anterior à submissão da matéria ao Parlamento. Daí o porque de o legislador constituinte ter expressamente disciplinado em que situações restritas poderia haver a liberação (despesas *imprevisíveis e urgentes*, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública).

Houve tentativa de se disciplinar a abertura de créditos extraordinários, mediante a vedação da utilização de medidas provisórias, pelo Projeto de Decreto Legislativo nº 896/2001, da Câmara dos Deputados. Porém, essa proposição findou rejeitada, por conter vício de iniciativa e inadequação quanto à espécie normativa, a despeito de inúmeras manifestações favoráveis quanto ao seu mérito.

Portanto, medidas provisórias só podem ser utilizadas em questões orçamentárias para a abertura de *créditos extraordinários*, a teor do art. 167, § 3º, da Constituição Federal. Porém, deve-se estar ciente das

---

<sup>13</sup> OLIVEIRA, Rogério Dandoli de. Orçamentos públicos. In: CONTI, José Maurício (Coord.). **Lei 4.320/1964 comentada**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008, p. 149.

distorções e inconvenientes que o seu emprego acarreta. Registre-se que a relação entre o montante de créditos adicionais abertos no exercício demonstra o grau de não-correspondência entre planejamento e orçamento. Assim, quanto menor for a abertura de créditos adicionais em determinado exercício, maior a eficiência do planejamento governamental.

Neste sentido, esta pesquisa procurou analisar a utilização pelo Poder Executivo (União) das medidas provisórias, com o escopo da liberação de *créditos extraordinários*, identificando sua frequência, os valores autorizados e se foram respeitados os limites constitucionais fixados para a respectiva atuação legislativa em matéria de orçamento público.

## **2. GOVERNABILIDADE, URGÊNCIA E RELEVÂNCIA: A UTILIZAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA A LIBERAÇÃO DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO.**

Tomou-se, como universo da pesquisa, todas as medidas provisórias editadas a partir da Emenda Constitucional n. 32/2001, quando tiveram modificado o seu regime institucional: foi proibida a sua reedição, passaram a trancar a pauta de julgamento das Casas do Parlamento, enquanto não apreciadas, bem como foram renumeradas, contando-se do número um. Deste montante, colheu-se uma amostra de 110 (cento e dez) unidades, cujo conteúdo dirigia-se à liberação de *crédito extraordinário*.

Foram analisadas em seu texto, incluindo as exposições de motivos e, principalmente os anexos, onde estavam contidas as planilhas discriminantes dos gastos a serem autorizados pela referida norma

orçamentária e das rubricas (temas) em que seriam alocados os valores, permitindo elaborar um cotejo entre tais informações e os limites constitucionais ao uso de *créditos extraordinário*, de modo a traçar um perfil da conduta do Poder Executivo Federal brasileiro, no que diz respeito à gestão do orçamento e às suas modificações supervenientes, numa hipótese em que a atuação do Poder Legislativo, no controle normativo, só ocorre *a posteriori*, cancelando a despesa já autorizada e executada.

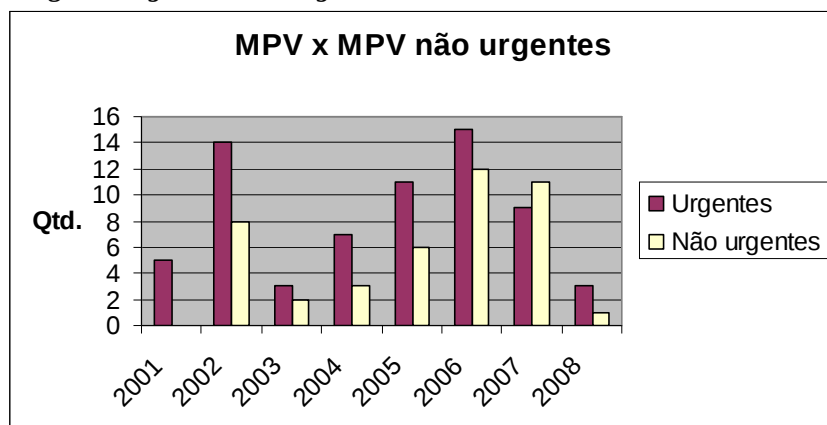
Para efeitos deste trabalho, foram identificadas 3 (três) categorias de medida provisórias para a liberação de crédito extraordinário: i) as *urgentes*, assim consideradas aquelas envolvendo situações imprevisíveis, cuja natureza exige a liberação imediata dos recursos, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública; ii) as *não urgentes*, assim consideradas as que prevejam a liberação de recursos para situações previsíveis, cuja natureza obrigaria sua previsão da Lei Orçamentária Anual (LOA) ou a necessidade de sua liberação através de crédito especial, mediante lei aprovada pelo Poder Legislativo; e iii) as *urgentes, mas com desvios*, nas quais há a inserção de simultânea de hipóteses urgentes e imprevisíveis e de outras rubricas, previsíveis, não justificadas.

Na Figura 1, observa-se a intensa frequência da utilização das medidas provisórias para a liberação de crédito orçamentário extraordinário, com destaque para a quantidade de medidas provisórias editadas para o custeio de situações explicitamente não urgentes. Nota-se, até então, uma tendência crescente da utilização deste instituto pelo Poder Executivo federal, interrompida no mês de maio do ano de 2008, quando o Supremo Tribunal Federal estabeleceu limites para a abertura de crédito extraordinário pela via legislativa excepcional da medida

provisória.

Outro ponto a ser destacado nesta análise é a tendência ao aumento da liberação de créditos extraordinários, principalmente nas medidas provisórias explicitamente *não urgentes*, nos anos de 2002 e 2006, quando foram realizadas eleições para preenchimento dos cargos de Presidente da República, Governadores de Estado, Senadores e Deputados Federais, em uma correlação que merece ser aprofundada em estudos posteriores.

**Figura 1: Distribuição, a partir da edição da Emenda Constitucional nº 32/2001, das medidas provisórias para liberação de crédito extraordinários, divididas nas categorias *urgentes* e *não urgentes*.**



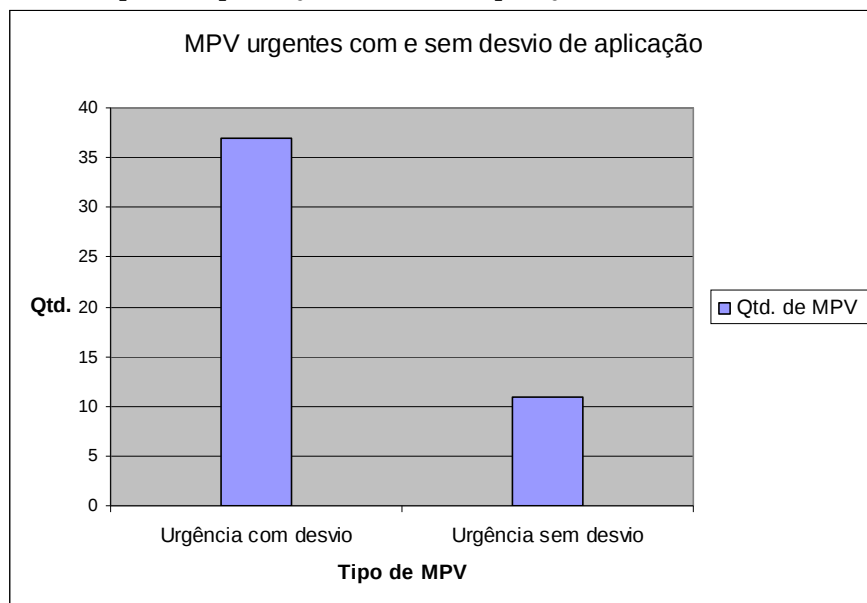
**Fonte:** Elaboração dos autores, a partir da análise do conteúdo das medidas provisórias, de suas justificativas e de seus respectivos anexos.

Na Figura 2, tem-se a divisão entre as medidas provisórias para a liberação de crédito extraordinário somente para situações urgentes e imprevisíveis e aquelas em que, apesar da previsão de gastos em situações urgentes, foram acrescentados, na previsão orçamentária descrita nos respectivos anexos, gastos em situações previsíveis e não urgentes (aqui denominados desvios de aplicação).

Contra qualquer expectativa inicial de cumprimento pelo Poder

Executivo das instituições que regulam a gestão do orçamento, tal como previstas na Constituição Federal e na Lei nº 4.320/64, constata-se que o quantitativo de gastos em situações emergenciais em muito foi superado pelo total dos desvios de aplicação, silenciosamente incluídos nos anexos das medidas provisórias, sem qualquer justificativa expressa ou através de justificativas genéricas nos textos das respectivas exposições de motivos.

**Figura 2: Distribuição, a partir da edição da Emenda Constitucional nº 32/2001, das medidas provisórias para liberação de crédito extraordinários urgentes, divididas quanto à presença de desvios de aplicação.**



**Fonte:** Elaboração dos autores, a partir da análise do conteúdo das medidas provisórias, de suas justificativas e de seus respectivos anexos.

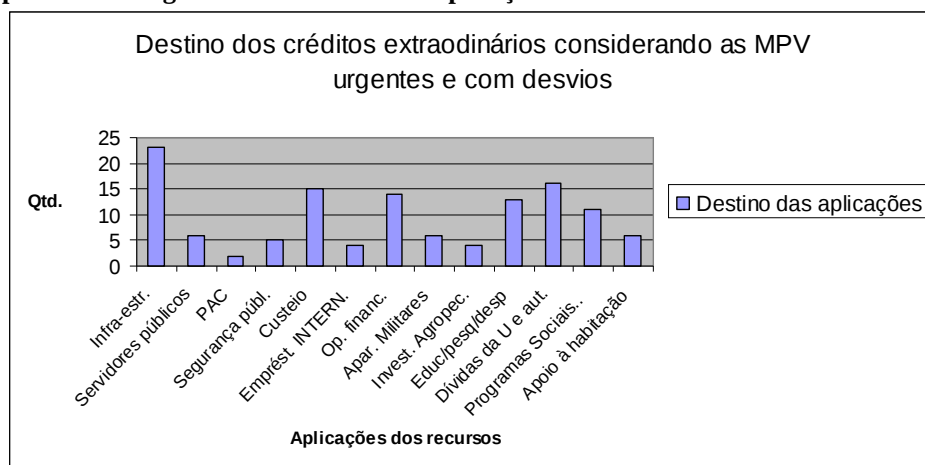
Dentre as medidas provisórias urgentes, mas com desvios de aplicação, encontra-se, na Figura 3, a relação dos temas em que foram efetivamente liberados créditos extraordinários, em situações previsíveis e não urgentes, que deveriam constar da Lei Orçamentária Anual, votada

no exercício legislativo anterior, ou submetido à liberação de crédito especial, por meio de lei ordinária, votada e aprovada nas duas Casas Legislativas.

Foram identificadas as seguintes categorias como previsíveis e não emergenciais: a) obras de infra-estrutura não relacionadas a desastres ou calamidades; b) aumento de vencimentos de servidores públicos; c) investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (principal bandeira do governo Lula e importante variável na candidatura da ministra Dilma Rousseff à Presidência da República); d) investimentos em segurança pública; e) despesas de custeio empregadas no funcionamento da Administração Pública Federal; f) empréstimos a outros países e a organismos internacionais; g) operações financeiras do Tesouro Nacional, do Banco Central e de bancos públicos; h) aquisição de equipamentos para o aparelhamento das forças armadas; i) investimentos agropecuários; j) investimentos em educação, pesquisa e desporto (incluindo as despesas para a realização dos Jogos Pan-americanos no Rio de Janeiro); l) quitação de dívidas da União e de suas autarquias; m) programas sociais (incluindo os programas Fome Zero e Bolsa Família); n) investimentos na construção de habitações populares.

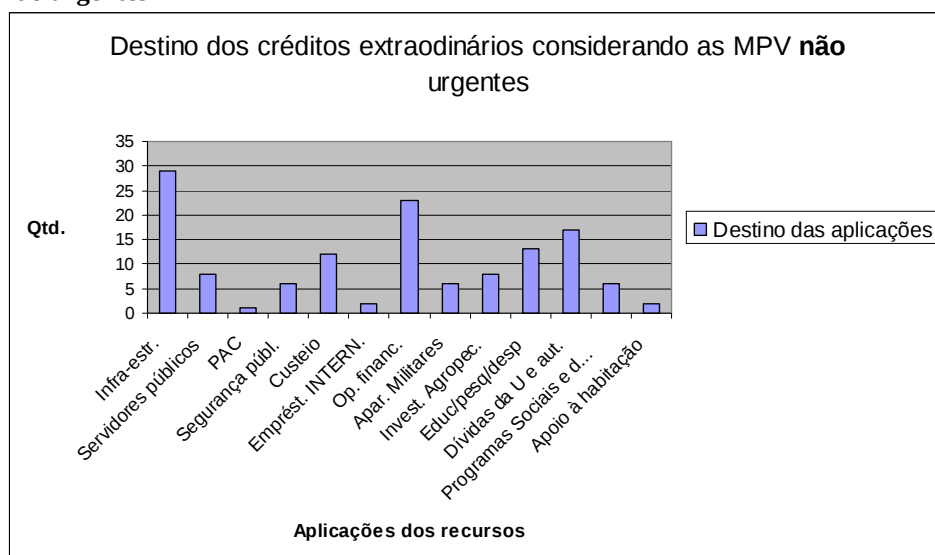
Por sua vez, a Figura 4, abordando as medidas provisórias não urgentes, isto é, aquelas em que não há qualquer menção a situações imprevisíveis e urgentes, sejam nas exposições de motivos, sejam nos respectivos anexos, apresenta a aplicação de recursos, liberados a partir da abertura de crédito extraordinário, nos mesmos temas acima referenciados, com destaque para a utilização em obras de infra-estrutura não relacionadas a desastres ou calamidades, bem como para as operações financeiras.

**Figura 3: Destinos dos créditos extraordinários considerando-se as medidas provisórias urgentes e com desvios de aplicação**



Fonte: Elaboração dos autores, a partir da análise do conteúdo das medidas provisórias, de suas justificativas e de seus respectivos anexos.

**Figura 4: Destino dos créditos extraordinários liberados nas medidas provisórias não urgentes**

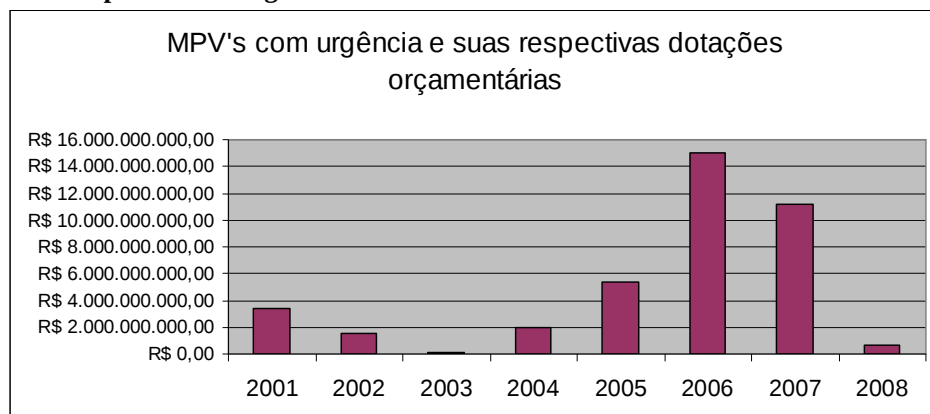


Fonte: Elaboração dos autores, a partir da análise do conteúdo das medidas provisórias, de suas justificativas e de seus respectivos anexos.

Na Figura 5, verifica-se o montante dos recursos liberados a partir da abertura de crédito extraordinário, nas medidas provisórias cuja

justificativa da edição estava vinculada à ocorrência de situações emergenciais e imprevisíveis.

**Figura 5: Montante de recursos liberados por meio de crédito extraordinário nas medidas provisórias urgentes.**

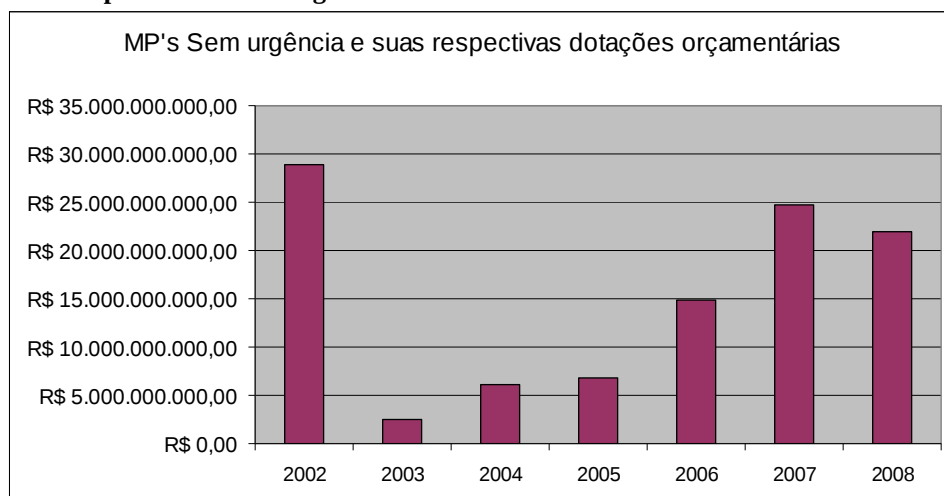


**Fonte:** Elaboração dos autores, a partir da análise do conteúdo das medidas provisórias, de suas justificativas e de seus respectivos anexos.

Na Figura 6, d'outra via, tem-se o quantitativo de créditos orçamentários autorizados em caráter extraordinário, a partir da edição de medidas provisórias.

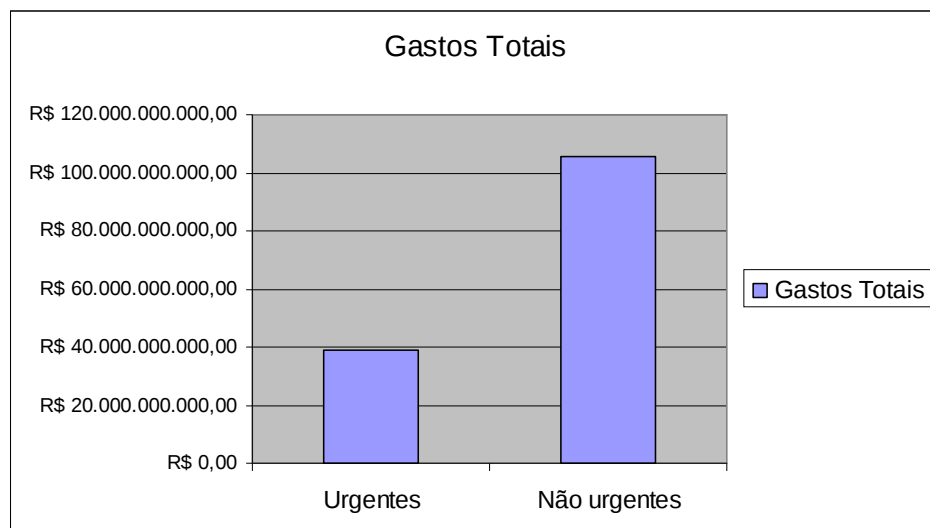
Por fim, a Figura 7 mostra-nos a divisão do montante total de recursos orçamentários liberados a partir da abertura de crédito extraordinário, mediante medida provisória, o que já evidenciava uma distorção na aplicação do instituto pelo Poder Executivo, pois quase dois terços dos valores foram efetivamente empregados em situações previsíveis e não urgentes.

**Figura 6: Montante de recursos liberados por meio de crédito extraordinário nas medidas provisórias não urgentes.**



Fonte: Elaboração dos autores, a partir da análise do conteúdo das medidas provisórias, de suas justificativas e de seus respectivos anexos.

**Figura 7: Montante de recursos liberados por meio de crédito extraordinário – valores totais**



Fonte: Elaboração dos autores, a partir da análise do conteúdo das medidas provisórias, de suas justificativas e de seus respectivos anexos.

### **3. JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA: O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A MUDANÇA DE PARADIGMA QUANTO À REVISÃO JUDICIAL DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA A LIBERAÇÃO DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO.**

Entre muitas definições admitidas pela literatura, o fenômeno da judicialização da política se caracteriza pela difusão da arena decisória judicial e/ou pela adoção de mecanismos judiciais em arenas de decisão política<sup>14</sup>. Destes tais mecanismos, destaca-se a utilização da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI), apontada como importante variável no cenário político brasileiro, pois oferece aos entes legitimados à sua utilização um meio eficiente de submeter a crivo do Poder Judiciário questões políticas tradicionalmente objeto de deliberação do Executivo e/ou do Legislativo.

Neste cenário, em virtude da freqüente utilização pelo Poder Executivo das medidas provisórias para a liberação de crédito extraordinário, principalmente, como visto no item anterior, para liberação de altas somas em dinheiro para situações, a princípio, previsíveis e não urgentes, surgiu o questionamento quanto à constitucionalidade desta modalidade de ato político orçamentário e/ou dos fins a que se destinam os recursos liberados, mediante o emprego deste mecanismo institucional, pelo que foi provocado o Supremo Tribunal Federal para se pronunciar acerca desta divergência.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1496-0, o Partido Comunista do Brasil – PC do B, arguiu a inconstitucionalidade da

---

<sup>14</sup> TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.

medida provisória nº 1.513, de 06.06.1996, que foi reiteradamente reeditada, a qual dispunha sobre a abertura de crédito extraordinário em favor do Ministério dos Transportes.

Os requerentes alegaram que essa medida provisória ofendia o disposto no § 3º do art. 167 da constituição Federal, porquanto a abertura de crédito extraordinário está condicionada à ocorrência de fatos que importem em despesas imprevisíveis e urgentes, o que não se dava no caso, por já constar da Lei nº 9.275, de 1996, que estimava a receita e fixava a despesa da União para o exercício de 1996 a verba de R\$ 2.900.000,00 (dois milhões e novecentos mil reais) em classificação com o escopo de “restabelecer as condições mínimas de tráfego e segurança em trechos rodoviários danificados ou interrompidos por situações imprevisíveis, especialmente em virtude de fatores climáticos”. Nesse passo, alegavam os requerentes,

Não há, pois, que se falar em circunstância imprevisível, até porque o estágio avançado de deterioração das estradas já era do conhecimento da Administração, tanto que havia sido prevista dotação orçamentária para obras rodoviárias emergenciais. Por outro lado, o inciso V do art. 167 da Carta Magna não admite a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes, o que não foi respeitado, já que, no caso, não havia situação imprevista, não citando a Medida Provisória impugnada sequer os trechos a ser recurados, o que evidencia que o § 3º do artigo 167 foi usado para burlar o disposto no inciso V do mesmo artigo 167.

Ao julgar o mérito da citada ação, o Ministro Moreira Alves, na qualidade de relator, apresentou voto no qual decidiu pelo não cabimento da ação direta de inconstitucionalidade por não configurar a Medida Provisória atacada ato normativo, mas, sim, ato administrativo que tem

objeto determinado e destinatário certo ainda que, por exigência constitucional, tenha de ser editado por medida provisória – art. 167, § 3º, da Constituição Federal, pois, citando como precedente a ADI 647, de que foi relator, este tipo de ato, fixador de política orçamentária não estaria sujeito a controle através da revisão judicial.

A ação direta de inconstitucionalidade é o meio pelo qual se procede, por intermédio do Poder Executivo (*sic*), ao controle da constitucionalidade das normas jurídicas “in abstrato”. Não se presta ela, portanto, ao controle de constitucionalidade de atos administrativos que tem objeto determinado e destinatários certos, ainda que esses atos sejam editados sob a forma de lei – as leis meramente formais, porque têm forma de lei, mas seu conteúdo não encerra normas que disciplinem relações jurídicas em abstrato.

Segundo o entendimento apresentado pelo Ministro relator em seu voto, não se tipificam como normativos os atos estatais desvestidos de abstração, generalidade e impessoalidade; daí porque a impropriedade da ação direta de inconstitucionalidade cujo objeto de impugnação fosse “ato concreto, despido de qualquer atributo de abstração, generalidade ou normatividade”. Assim, prossegue o relator:

**Atos concretos sob a forma de medida provisória, por imposição constitucional, sem nenhuma abstração, generalidade e impessoalidade.** Observo, por outro lado, que **não é admissível, também, para verificar-se se trata, ou não, de crédito extraordinário, discutirem-se em ação direta de inconstitucionalidade em abstrato fatos que não decorram objetivamente do ato impugnado,** como o da previsibilidade, ou não, do montante necessário para atender a despesa de emergência, o qual consta de outra Lei ( a lei orçamentária para o exercício de 1996), cujo exame será indispensável, além da análise, também indispensável, do agravamento das situações de emergência por condições fáticas.

Tal caso, que passou a ser o paradigma seguido em situações parelhas, vedou as portas da Corte Suprema para os questionamentos acerca da constitucionalidade da utilização das medidas provisórias para abertura, deixando esta tarefa para o Parlamento, no desvantajoso exercício do controle *a posteriori*, quando os valores já teriam sido aplicados nas políticas e não haveria pressão de qualquer sorte para a sua rejeição.

**TABELA 1: Estrutura do julgamento da ADI 1496 (1997)**

| MINISTRO                                                                                                                                                                                                         | POSIÇÃO       | INDICAÇÃO  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|------------|
| SEPÚLVIDA PERTENCE                                                                                                                                                                                               | NÃO CABIMENTO | SARNEY     |
| MOREIRA ALVES                                                                                                                                                                                                    | NÃO CABIMENTO | GEISEL     |
| NÉRI DA SILVEIRA                                                                                                                                                                                                 | NÃO CABIMENTO | FIGUEIREDO |
| SYDNEY SANCHES                                                                                                                                                                                                   | NÃO CABIMENTO | FIGUEIREDO |
| OCTAVIO GALLOTI                                                                                                                                                                                                  | NÃO CABIMENTO | FIGUEIREDO |
| CELSO DE MELLO                                                                                                                                                                                                   | NÃO CABIMENTO | SARNEY     |
| ILMAR GALVÃO                                                                                                                                                                                                     | NÃO CABIMENTO | COLLOR     |
| FRANCISCO REZEK                                                                                                                                                                                                  | NÃO CABIMENTO | COLLOR     |
| MAURÍCIO CORREIA                                                                                                                                                                                                 | NÃO CABIMENTO | FRANCO     |
| CARLOS VELLOSO                                                                                                                                                                                                   | AUSENTE       | COLLOR     |
| MARCO AURÉLIO                                                                                                                                                                                                    | AUSENTE       | COLLOR     |
| <b>Resultado:</b> por unanimidade, conduzidos pelo relator Moreira Alves, contra o cabimento de revisão judicial nas hipóteses de norma orçamentária, deixando o controle orçamentário para o Poder Legislativo. |               |            |

**Fonte:** Elaboração dos autores, com base em dados colhidos no sítio do Supremo Tribunal Federal.

No entanto, em um momento mais recente, quando configurada uma nova composição da Suprema Corte e já plenamente difundido uso orçamentário das medidas provisórias, tal como exposto no item anterior, o Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB propôs ação direta de

inconstitucionalidade contra a medida provisória nº 405, de 18.12.2007, que “Abre crédito extraordinário, em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 5.455.677.660,00, para os fins que especifica”. Em síntese, o PSDB, ente proponente da ação, trouxe os seguintes argumentos:

(....) em decorrência da própria natureza das despesas a que vem fazer frente o crédito extraordinário, quais sejam, as **imprevisíveis e urgentes**, trata-se de matéria própria, por excelência, de medida provisória (cf. art. 62, §1º, I, d, *in fine*, combinado com o art. 167, §3º, *in fine*, ambos da Constituição de 1988). Com efeito, há, nisso, exceção àquela que é a prerrogativa mais antiga dos parlamentos, datada, pelo menos, do século XIII, a saber, a aprovação popular – ou por representantes populares – de receitas e de gastos deferidos ao Rei. Tanto isso é verdade que a Constituição de 1988 **exclui**, expressamente, do campo temático da medida provisória, **toda e qualquer norma orçamentária**, o que inclui o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o próprio orçamento e os créditos especiais e suplementares (cf. art. 62, §1º, I, d, da Constituição de 1988). (....). Por outro lado, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é farta no sentido de afastar – de entender que não cabe – ação direta de inconstitucionalidade contra normas orçamentárias, porque essas são destituídas de abstração e generalidade, isto é, porque não são atos com densidade normativa. Ora, não há como comparar – **porque não têm a mesma densidade de gravidade, de imprevisibilidade, e de urgência de uma guerra, de uma comoção interna ou de uma calamidade pública** – a abertura de crédito extraordinário para cobrir despesas com, por exemplo, custeio ou de ressarcimento ao Gestor do Fundo Nacional de Desestatização. Não admitir ação direta de inconstitucionalidade para declarar a inadequação de tais despesas como créditos extraordinários – que, certamente, não são – é criar espaço de ilegitimidade (de inconstitucionalidade) não passível de controle judicial.

Ao levar a controvérsia a julgamento, o Ministro Gilmar Mendes, relator do processo, apresentou dois argumentos: a) propôs que fosse revisto o posicionamento da Corte quanto à possibilidade de controle

judicial sobre medidas provisórias de conteúdo orçamentário; e b) defendeu a possibilidade da análise do conteúdo da medida provisória, permitindo-se aferir se os créditos extraordinários abertos foram efetivamente destinados aos fins expressamente previstos na Constituição Federal, respeitados os caracteres da urgência e da imprevisibilidade da despesa a ser efetuada.

Em relação ao primeiro tópico, o precedente que estabelecia a impossibilidade de revisão judicial sobre normas orçamentárias foi rapidamente superado, sendo relevante anotar o posicionamento divergente do Ministro Cezar Peluso, para quem a medida provisória orçamentária seria lei apenas no aspecto formal, constituindo-se, em substância, como ato administrativo orçamentário, passível de controle unicamente pelo Poder Legislativo, no que foi acompanhado pela Ministra Ellen Gracie.

Já no que diz respeito ao segundo tópico, ou seja, a utilização das medidas provisórias para a abertura de crédito extraordinário frente aos limites impostos pela Constituição Federal, a divergência foi muito mais acentuada: por maioria simples de um voto (6x5), os juízes membros do Supremo Tribunal Federal chegaram ao entendimento de que haveria lesão à norma constitucional quando uma medida provisória determinasse a abertura de crédito extraordinário em situações que não fosse *urgentes* e *imprevisíveis*, sendo relevantes para a interpretação da presença destes caracteres as hipóteses exemplificativas de “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” (artigo 167, §3o, da Constituição Federal).

O controle abstrato e concentrado da constitucionalidade dos atos normativos, conforme ressaltado no rico debate, comprovado no inteiro teor dos votos apresentados pelos ministros do Supremo Tribunal

Federal, teve seu âmbito de atuação submetido a uma nova exegese, cuja aplicação permitiu ao Poder Judiciário, mesmo diante da resistência de um grupo relevante e da verificação de precedentes em sentido contrário, adentrar ao texto da normas, às suas justificativas, bem como ao conteúdo de seus anexos, onde efetivamente consta a indicação das destinações onde serão empregados os recursos públicos, liberados por via de medidas provisórias, a título de crédito extraordinário, por decisão de conveniência e de oportunidade tomada pelo Chefe do Poder Executivo Federal, independentemente do fato de ter ocorrido, ou não, aprovação da medida provisória pelo Congresso Nacional, antes do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade.

Registre-se, no entanto, que não houve unanimidade, inclusive, merece destaque o entendimento do Min. Joaquim Barbosa, haja vista que o mesmo entende que já estando aprovada a medida provisória, ou seja, já tendo transformado em lei, portanto chancelada pelo Congresso Nacional e, que numa República deliberativa, o mérito das decisões cruciais tomadas cabe ao Congresso Nacional, não caberia ao STF substituir ao mesmo em sede de cautelar para rejeitar uma medida provisória já aprovada.

A seu turno, a Ministra Carmen Lúcia destacou a distinção entre imprevisão, imprevisibilidade e imprevidência, posto que a Administração Pública pode e deve prever em relação a uma série de situações em que sua imprevisão decorre de má administração dos recursos públicos. Por sua vez, a Ministra Ellen Gracie opinou não ser papel da Corte Constitucional fiscalizar a destinação de recursos orçamentários decidida pelo Chefe do Poder Executivo, mas, admitindo o controle judicial, argumentou ser a medida provisória orçamentária um indispensável instrumento de governabilidade, justificado por um grau de

ineficiência do Legislativo em aprovar leis orçamentárias em tempo hábil para a execução de políticas públicas.

**TABELA 2: Estrutura do julgamento da ADI 4048 (2008)**

| MINISTRO                                                                                                                                                                                                                                          | POSIÇÃO | INDICAÇÃO |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-----------|
| MENEZES DIREITO                                                                                                                                                                                                                                   | A FAVOR | LULA      |
| RICARDO LEWANDOWSKI                                                                                                                                                                                                                               | A FAVOR | LULA      |
| CEZAR PELUSO                                                                                                                                                                                                                                      | A FAVOR | LULA      |
| JOAQUIM BARBOSA                                                                                                                                                                                                                                   | A FAVOR | LULA      |
| ELLEN GRACIE                                                                                                                                                                                                                                      | A FAVOR | CARDOSO   |
| GILMAR MENDES                                                                                                                                                                                                                                     | CONTRA  | CARDOSO   |
| CARLOS AYRES BRITTO                                                                                                                                                                                                                               | CONTRA  | LULA      |
| CÁRMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA                                                                                                                                                                                                                        | CONTRA  | LULA      |
| EROS ROBERTO GRAU                                                                                                                                                                                                                                 | CONTRA  | LULA      |
| MARCO AURÉLIO                                                                                                                                                                                                                                     | CONTRA  | COLLOR    |
| CELSO DE MELLO                                                                                                                                                                                                                                    | CONTRA  | SARNEY    |
| <b>Resultado:</b> por maioria (6x5), contra o uso de medidas provisórias para a abertura de crédito extraordinário, em situações que não sejam urgentes e imprevisíveis, e aceitando o seu controle através de ADI pelo Supremo Tribunal Federal. |         |           |

**Fonte:** Elaboração dos autores, com base em dados colhidos no sítio do Supremo Tribunal Federal.

Dos diversos argumentos, explanados em mais de cento e trinta laudas, o que se percebe é, de fato, uma mudança de paradigma, com importantes consequências políticas, por meio da qual o Poder Judiciário põe limites ao uso indevido de créditos extraordinários, em hipóteses nas quais a Constituição Federal não permite a utilização do instituto, pois não preenchidos os requisitos da urgência e da imprevisibilidade.

Deve ser considerada, ainda, a instabilidade da solução

apresentada pelo Supremo Tribunal Federal: somente foi analisada a concessão de uma liminar (*injunction*), aprovada por maioria mínima, o que permite, ao menos em tese, novas mudanças de entendimento quando do julgamento definitivo da ação direta de inconstitucionalidade, seja em virtude da apresentação de novos elementos de convencimento, seja em decorrência de uma futura e incerta mudança de composição da mais alta Corte do Poder Judiciário brasileiro.

## CONCLUSÕES

A utilização das medidas provisórias em matéria orçamentária é limitada pela Constituição Federal de 1988 à abertura de créditos *extraordinários*, ou seja, à alteração superveniente da política orçamentária em situações urgentes e imprevisíveis, como as relacionadas a calamidade pública ou a comoção social, sendo inconstitucionais quaisquer desvios de aplicação em situações previsíveis e corriqueiras, cujas despesas deverão ser ordenadas através da Lei Orçamentária Anual (LOA) ou mediante a abertura de crédito especial, ambas as hipóteses submetidas ao envio de projeto de lei ordinária ao Congresso Nacional para ser votado, sujeito aos mecanismos de maiorias, coalizões, agendas e obstruções que regularmente pautam as relações entre o Executivo e o Legislativo no Estado Democrático de Direito.

Esta pesquisa evidenciou que diversos temas não enquadrados nos requisitos de urgência e imprevisibilidade foram objeto de fomento por recursos orçamentários liberados a título de crédito extraordinário por meio de medidas provisórias, numa operação de *by pass* em relação ao Poder Legislativo, cuja apreciação da matéria dar-se-ia apenas *a posteriori*, quando já efetivadas as despesas, quando inexistente qualquer

ganho político com a rejeição da política orçamentária, alterada por medida provisória.

Igualmente ficou demonstrado que, pela ausência de controle prévio ou repressivo, pelo Legislativo ou pelo Judiciário (em virtude de paradigma então vigente), o uso distorcido da abertura imediata de créditos extraordinários cresceu de forma exponencial até o momento em que a Corte Suprema, alterando seu posicionamento anterior, proibiu a edição de medidas provisórias para o referido propósito, cujas justificativas de despesas não atendessem aos caracteres de urgência e imprevisibilidade, o que vem a restaurar o papel do Parlamento, como agente relevante na política orçamentária e, ao mesmo tempo, caracteriza um *locus* de judicialização da política orçamentária.

A partir de então, as alterações supervenientes no orçamento público federal, previsíveis e não urgentes, operadas durante o respectivo exercício financeiro, demandarão a utilização dos chamados créditos especiais, cuja liberação está sujeita à vontade do Poder Legislativo, quando da aprovação ou rejeição da respectiva lei ordinária, afastando-se a importância operacional das medidas provisórias em matéria orçamentária e diminuindo o grau de autonomia do Poder Executivo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADEODATO, João Maurício Leitão. **O problema da legitimidade:** no rastro do pensamento de Hannah Arendt. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.
- AGRA, Walber de Moura. **Aspectos controvertidos do controle de constitucionalidade.** Salvador: JusPodivm, 2008.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças.** 15 ed. rev. e atual. por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- CIACOMONI, James. **Orçamento público.** 11 ed. ampl. rev. e atual.

- São Paulo: Atlas, 2002.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2 ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006.
- OLIVEIRA, Rogério Dandoli de. **Orçamentos públicos**: Lei 4.320/1964 comentada. José Maurício Conti (Coord.). São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.
- SCAFF, Fernando Facury. Controle público e social da atividade econômica. In: SCAFF, Fernando Facury. **Presente e futuro das relações de trabalho**: um estudo em homenagem a Roberto de Oliveira Santos. São Paulo: LTR, 2000.
- TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.