

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Cefor - Centro de Formação,
Treinamento e Aperfeiçoamento

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
ISC - Instituto Serzedello Corrêa

SENADO FEDERAL
Unilegis - Universidade do
Legislativo Brasileiro

Claudia Cristina Aires Gomes

O Impacto da Edição de Medidas Provisórias no Orçamento Público

Brasília

2008

Claudia Cristina Aires Gomes

O Impacto da Edição de Medidas Provisórias no Orçamento Público

Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público, realizado em parceria pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados e a Universidade do Legislativo Brasileiro, do Senado Federal.

Orientador: Nilson Rodrigues de Assis

Brasília

2008

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio do Tribunal de Contas da União, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: 14/11/2008

Gomes, Claudia Cristina Aires.

O impacto da edição de medidas provisórias no orçamento público [manuscrito] /
Claudia Cristina Aires Gomes. --
2008.

67 f.

Orientador: Nilson Rodrigues de Assis.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), do Senado Federal, Curso de Especialização em Orçamento Público, 2008.

1. Orçamento público, Brasil. 2. Despesa pública, Brasil. 3. Medida provisória, Brasil. I. Título.

CDU 336.12(81)

O Impacto da Edição de Medidas Provisórias no Orçamento Público

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público
– Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados,
Senado Federal – 2º Semestre de 2008.

Aluno: Claudia Cristina Aires Gomes

Banca Examinadora:

Nilson Rodrigues de Assis

Prof. Ricardo de João Braga

Brasília, 14 de novembro de 2008.

RESUMO

O extenso uso de medidas provisórias é defendido pelo Governo por causa da rapidez que traz ao processo decisório, pela certeza da aprovação da política preferida e pela impressão de governabilidade e presteza que confere às ações do Executivo.

Tal prática é excessivamente utilizada no trato de matéria orçamentária. Observa-se o recrudescimento na fixação de despesas obrigatórias de caráter continuado, despesas correntes e renúncias de receitas, apesar do discurso governamental a favor do controle dos gastos públicos. Verifica-se que o aumento das despesas primárias, provocada pela edição de MPs, afeta diretamente as metas fiscais dos exercícios financeiros.

No panorama atual, a banalização do uso de medida provisória pelo Poder Executivo para fixar gastos públicos é um procedimento condenado pelo Poder Legislativo e, mais recentemente, pelo Poder Judiciário por meio da ADIN 4.048/2008. Apesar do despertar de consciências com relação ao excesso legislativo de um dos Poderes da União, percebe-se ainda certa acomodação na adoção dessa prática, embora haja desde a sugestão da volta ao uso do Decreto, ato administrativo do Executivo conforme definido na Lei 4320/64, até a sugestão de mudar a Constituição Federal de 1988.

A Teoria da Escolha Pública permite subsidiar discussões acerca da reformulação das instituições e dos órgãos decisórios com vistas ao seu fortalecimento no sentido de estabelecer novos procedimentos para a tomada de decisões. No entanto, faz-se necessário um comprometimento das instâncias decisórias com vistas ao fortalecimento das instituições, do sistema de repartição dos Poderes e do bom uso das práticas adotadas.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS

Figura 1 – Medidas Provisórias/ Matéria Tratada.....	40
Tabela 1 – MPs sobre créditos extraordinários em relação às demais ações.....	40
Tabela 2 – MPs / Valores em bilhões.....	41
Figura 2 – Comparativo dos valores totais dos créditos extraordinários abertos por MPs de 2004 a 2007, em R\$ bilhões	42
Tabela 3 – MPs 2004/Créditos Extraordinários.....	43
Tabela 4 – MPs 2005/Créditos Extraordinários.....	44
Tabela 5 – MPs 2006/Créditos Extraordinários.....	46
Tabela 6 – MPs 2007/Créditos Extraordinários.....	48
Tabela 7 – Medidas Provisórias e Renúncias de Receitas no período 2004-2007.....	50
Tabela 8 – Renúncias de Receita fixadas por MPs: Estimativas dos valores acumulados no período 2004-2007.....	51
Figura 3 – Valores de renúncias de receitas no período 2004 - 2007.....	53
Tabela 9 – Medidas Provisórias e D.O.C.C.s no período 2004-2007.....	54
Tabela 10 – D.O.C.C.s fixadas por MPs. Estimativas dos valores acumulados no período 2004 - 2007.....	54
Tabela 11 – D.O.C.C.s - Evolução Histórica Real 2004-2007.....	55
Figura 4 – Comparativo de D.O.C.C.s no período 2004-2007.....	55
Tabela 12 – D.O.C.C.s/ Gasto com Pessoal: Evolução Histórica Real 2004-2007, em R\$ bilhões.....	56
Figura 5 – Comparativo de despesas de pessoal no período 2004-2007.....	57

SUMÁRIO

1	Apresentação	8
2	Introdução	10
3	Medidas Provisórias sob a ótica da Teoria da Escolha Pública	12
3.1	Teoria da Escolha Pública	13
3.2	O Poder de propor	15
4	A relação entre Medidas Provisórias e Gastos Públicos	20
4.1	Abertura de Créditos Extraordinários por Medidas Provisórias.....	20
4.1.1	Créditos Extraordinários: do Império ao Presidencialismo das MPs	22
4.1.2	O Congresso Nacional e a Regulação da Abertura de Créditos Extraordinários por Medidas Provisórias.....	24
4.1.3	Pronunciamento do Supremo Tribunal Federal acerca do uso de Medidas Provisórias para Abertura de Créditos Extraordinários	28
4.2	Geração de despesas obrigatórias por MPS.....	30
4.2.1	Despesas Obrigatórias – Conceituações e Considerações.....	30
4.2.2	Renúncias de receitas – conceituações e considerações.....	32
4.2.3	Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (D.O.C.C.s) - conceituações e considerações	34
5	Análise das Medidas Provisórias 2004-2007	37
5.1	Medidas Provisórias: Coleta e Organização dos Dados	37
5.2	Medidas Provisórias: Critérios para Análise	38
5.3	Dados Gerais sobre as MPs	39
5.4	Créditos Extraordinários:.....	41
5.4.1	Créditos Extraordinários: Exercício Financeiro de 2004	42
5.4.2	Créditos Extraordinários: Exercício Financeiro de 2005	44
5.4.3	Créditos Extraordinários: Exercício Financeiro de 2006	46
5.4.4	Créditos Extraordinários: Exercício Financeiro de 2007	48
5.5	Renúncias de Receitas	49
5.6	Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado	52
6	Conclusão	58
7	Referências	61

1 Apresentação

Debate-se freqüentemente no Congresso Nacional o uso indiscriminado de medida provisória (MP) pelo Poder Executivo para legislar sobre todo e qualquer assunto, mesmo aqueles vedados pela Constituição Federal de 1988, inclusive matéria orçamentária.

Junto a essa constatação, há um entendimento na literatura de que o Poder Executivo faz uso da edição de medidas provisórias (MPs) para versar sobre matéria orçamentária, a fim de evitar a morosidade do rito processual legislativo, por ter a certeza da aprovação rápida que o mecanismo tem devido à garantia constitucional, e para fazer valer suas preferências na alocação dos recursos públicos.

Apesar dessas discussões, a idéia de que é preciso reduzir os gastos públicos faz parte da agenda nacional há décadas, sem que haja progressos nesse sentido.

Um prévio levantamento¹ revelou a emissão de impressionantes 252 medidas provisórias de 2004 a 2007, sendo que 73 foram editadas para abertura de créditos extraordinários. Há de se perguntar se houve tantas calamidades, urgências e despesas imprevisíveis nesse período de quatro anos no País.

Atualmente, as medidas provisórias editadas pelo Governo, sem participação do Legislativo, valem por 60 dias e podem ser prorrogadas pelo mesmo período. Se o Congresso não aprovar uma MP no prazo de 120 dias, a medida perde sua eficácia. Porém, se uma MP não for votada em 45 dias, ela passa a trancar a pauta de votações, reduzindo o ritmo de trabalhos do Parlamento.

Helena (2007)² observa o crescente uso de medidas provisórias na fixação de despesas obrigatórias de caráter continuado, inclusive sem expressar a devida compensação orçamentária para estes fins, contrariando o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2000.

A partir dessas premissas, as primeiras análises ressaltaram as despesas com custeio da máquina administrativa do Governo Federal; despesas obrigatórias criadas ou aumentadas por meio da emissão de medidas provisórias que abrem créditos extraordinários e a fixação de benefícios tributários que levam a renúncias de receitas à União.

Percebe-se, então, que boa parte dos gastos primários federais não passa pelo processo orçamentário tradicional, não estando submetidos à avaliação periódica que o orçamento

¹ Obtido no site da Presidência da República, acessado entre os meses de julho e outubro de 2008.

² Estudo Técnico nº 2/2007 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

anual exige das denominadas despesas discricionárias e despesas encaminhadas por projetos de lei.

Tendo em vista os fatos acima apontados, procurou-se rastrear e analisar o quanto do montante de gastos públicos foi fixado por medidas provisórias no período de 2004 a 2007.

2 Introdução

No Brasil, respeitado o conceito do Poder Tripartite, o Congresso Nacional é a instância onde se realizam as discussões acerca do Orçamento Público. A validação do orçamento no sistema representativo fica prejudicada quando se permite que leis orçamentárias sejam veiculadas sem obedecer à tramitação processual que lhe dá legitimidade.

A utilização de medida provisória para legislar sobre orçamento fere os limites materiais expressos na Constituição Federal de 1988, nos seus art. 62, combinado com o art. 167. O texto constitucional dispõe sobre a vedação à edição de medidas provisórias (MPs) acerca de matéria relativa a planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, bem como sobre matéria reservada à lei complementar.

Entretanto, esse instrumento tem sido usado para abertura de créditos extraordinários, para fixação de gastos obrigatórios continuados e para fixação de benefícios tributários sem levar em conta os impactos financeiros resultantes e sem observar corretamente a legislação que o disciplina.

Percebe-se, então, que boa parte dos gastos primários federais não passa pelo processo orçamentário tradicional, não estando submetidos à avaliação periódica que o orçamento anual exige das denominadas despesas discricionárias e despesas encaminhadas por projetos de lei.

Este trabalho pretende abordar esse assunto na medida em que se quantifica, analisa e qualifica o uso de MPs que criam ou aumentam gastos no período 2004-2007 com vistas a formar um painel da relação entre MPs e gastos públicos.

O terceiro capítulo contextualiza a utilização de medidas provisórias pelo Governo sob a ótica da Teoria da Escolha Pública. Avalia-se que essa prática legal tem sido adotada como ferramenta de intervenção do Governo na economia brasileira, ao exercitar amplamente seu poder de propor e mudar o ordenamento vigente, alterando as regras do jogo de estratégias entre os Poderes da União.

O capítulo seguinte situa a relação entre as medidas provisórias e os gastos públicos. Ressalta-se o fenômeno da utilização dessa ferramenta constitucional exclusiva das matérias caracterizadas como de relevância e urgência, na criação e no aumento de despesas públicas, seja por meio de abertura de créditos extraordinários ou pela fixação de despesas obrigatórias de caráter continuado. Aborda-se também a fixação de benefícios tributários que implicam em

renúncia de receita da União. Esses temas são conceituados e discutidos por meio do ponto de vista dos três Poderes da União.

O capítulo 5 contém a análise dessas medidas provisórias, editadas nos anos de 2004 a 2007, base para a fundamentação do trabalho, a partir de dados coletados junto aos sites da Presidência da República, da Secretaria de Tesouro Nacional, da Secretaria de Orçamento e Finanças, bem como Relatórios sobre as Contas do Governo, elaborados pelo Tribunal de Contas da União.

A procura por informações acerca dessas medidas provisórias motivou a leitura das exposições de motivos que as encaminharam, bem como das notas técnicas respectivas elaboradas pelos órgãos técnicos para apreciação no Congresso Nacional.

O cruzamento dessas informações permitiu que se chegasse aos dados numéricos e gráficos para ilustrar a geração de gastos públicos por meio de medidas provisórias nos anos focalizados.

Por fim, com a consolidação dos dados apresentados sobre o peso das medidas provisórias na fixação de gastos públicos, faz-se uma reflexão desse procedimento no conjunto das escolhas públicas, apresentam-se considerações acerca das críticas e das propostas apresentadas pelo Parlamento bem como da acomodação dos três Poderes da União ao processo vigente.

3 Medidas Provisórias sob a ótica da Teoria da Escolha Pública

Nas democracias modernas, o Parlamento é a instância onde se realizam as discussões acerca dos orçamentos. A validação do orçamento no sistema representativo fica prejudicada quando se permite que leis orçamentárias sejam veiculadas sem obedecer à tramitação processual que lhes dá legitimidade.

A utilização de medida provisória para legislar sobre orçamento fere os limites materiais expressos na Constituição Federal de 1988³, alterada pela emenda Constitucional nº 32/2001⁴. O texto dispõe sobre a vedação à edição de medidas provisórias acerca de matéria relativa a planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, bem como sobre matéria reservada à lei complementar, ressalvado o previsto no § 3º do art. 167, que trata de edição de medida provisória para abertura de crédito extraordinário.

Além disso, a medida provisória tem sido usada, por exemplo, na criação de gastos obrigatórios continuados sem expressar a devida compensação orçamentária para aquele fim, contrariando o disposto nos arts. 15 a 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000⁵.

³Limites expressos na alínea d do inciso I do § 1º do art. 62 da Constituição Federal de 1988, alterado pela Emenda Constitucional nº 32/2001.

⁴De acordo com Amaral Junior (2004), após a EMC nº 32/2001, a medida provisória permanece ato normativo primário (e provisório) circunscrito à esfera privativa das competências do Presidente da República, possuindo, desde logo, força, eficácia e valor de lei.

⁵ Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

Esse recurso legal tem sido amplamente usado, igualmente, como instrumento de intervenção governamental na economia brasileira, configurando-se como substancial poder de propor e mudar o ordenamento vigente, alterando as regras do jogo de estratégias entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Segundo Monteiro (2007), no ano de 2006⁶ o fluxo legislativo iniciado no Executivo chegou ao equivalente a 51,5% da produção de leis de iniciativa genuína, isto é, aquelas derivadas de projetos de lei.

3.1 Teoria da Escolha Pública

A escola da Escolha Pública originou-se no conjunto de reflexões que alguns autores, entre os quais se destaca o economista James Buchanan⁷, desenvolvem desde os anos 60, visando à adoção de perspectiva econômica para a análise de fenômenos políticos.

Souza (1996) considera que o paradigma seguido por Buchanan é a idéia do *homo economicus*: individualista, racional e maximizador. A característica da racionalidade viria dos constrangimentos impostos pela situação de escassez de recursos, que seriam disputados por diversos agentes.

O comportamento maximizador é conhecido na literatura como o dilema do *free-rider*.⁸ Se o indivíduo recebe o benefício de um bem público sem sua contrapartida, em termos

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

⁶ Em outubro de 2006, 13 das 16 leis aprovadas no Congresso foram leis de conversão, i.e., induzidas pela existência de uma MP.

⁷ Ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1986 pelo seu trabalho no desenvolvimento de bases contratuais e constitucionais sobre a teoria da escolha pública.

de cooperação para a sua provisão, provocará custos para todos. Se o bem é indivisível e o indivíduo sabe que terá sua parcela independentemente de sua contribuição, ele tende a comportar-se egoisticamente. Esse comportamento implica em investimentos maiores em recursos políticos para garantir que as várias possíveis preferências sejam aprovadas por quem decide.

E se os indivíduos têm idéias diferentes sobre o bem público, se agem segundo suas preferências, o processo político aí configurado deve ser analisado em termos de custos advindos dos acordos entre as partes.

Souza assinala que o teórico dirige suas análises justamente para os mecanismos e arranjos constitucionais daí decorrentes. Formata-se, assim, uma abordagem contratualista que busca enfatizar os mecanismos que definem e delimitam o exercício do poder, os princípios e procedimentos que permitem a definição de regras que irão nortear o processo decisório.

A discussão sobre a natureza e o princípio deve direcionar a escolha das regras de agregação das preferências, destinada a cumprir um curso de ação modificadora ou de conservação do mundo material, tendo em vista o critério dos custos resultantes.

Nessa interpretação da realidade social a partir do pensamento econômico liberal, seria próprio da natureza humana a manipulação eficiente das condições dadas no sentido de maximizar as preferências do agente.

Segundo revelou Buchanan (1986), no conjunto de questões levantadas, incluem-se as análises sobre as implicações da regra da unanimidade ou quase unanimidade, inspiradas nas idéias do economista Knut Wicksell (1986)⁹, e sua validação no processo político.

A unanimidade descreveria a garantia de que o indivíduo não viesse a arcar com custos decorrentes da intervenção do Estado. A concordância com as decisões coletivas reduziria ou eliminaria eventual injustiça ou danos decorrentes.

Buchanan introduz a idéia da negociação como uma das características marcantes da economia que explicaria a política e sua própria razão de ser. Estabelece em seu modelo que os homens agem apenas visando alcançar seus interesses e reconhece que a existência dos interesses individuais impõe a existência de instâncias que funcionem como inibidoras de conflitos, que seriam as agências reguladoras. Porém, é bastante cético ao ressaltar a impossibilidade de uma agência representativa do interesse público.

⁸ Conhecido como o dilema do free-rider, ou o carona: uma vez que o indivíduo não considera que seu comportamento seja decisivo nas alternativas possíveis em curso, ele se abstém de uma ação cooperativa.

⁹ Buchanan cita o economista sueco Knut Wicksell como precursor ao aplicar a ciência econômica nos processos políticos, em seu discurso ao receber o Prêmio Nobel de Economia, em 1986.

Diante dessas constatações, o teórico recorre ao método e ao procedimento, interpretados como os aspectos normativos que, de maneira imparcial e eficiente, possam estabelecer os parâmetros da escolha pública.

Partindo dessas reflexões, a Teoria da Escolha Pública estuda como as decisões para destinar recursos públicos e redistribuir renda são tomadas no sistema político. Escolha Pública é definida como escolha coletiva de acordo com determinadas regras. Segundo a hipótese da Teoria, os atores do processo de decisão pública tomam decisões baseadas essencialmente no interesse privado.

Os teóricos dessa Escola argumentam que pode até existir interesse público, mas é secundário: políticos e burocratas¹⁰ se interessam principalmente em aumentar seus ganhos, por meio de decisões que potencializam suas preferências. Para materializá-las, os burocratas se utilizam de instrumentos do Poder Executivo. Esse procedimento é denominado como poder de propor pela Teoria da Escolha Pública.

3.2 O Poder de propor

No sistema político brasileiro, o processo decisório das políticas públicas é um jogo entre agentes dos Poderes Legislativo e Executivo. Observa-se esse contexto na política econômica, no processo orçamentário e na maneira como se dá a alocação de recursos públicos.

A Constituição de 1988 dispõe sobre a responsabilidade do Poder Executivo de iniciar propostas ou determinar o curso das ações, que pode ser feito utilizando-se projetos de lei ou medidas provisórias.

A prática brasileira da emissão de MPs apóia-se na utilização vaga da circunstância constitucional de “urgência e relevância” como se fosse um gatilho de aprovação rápida. O executivo não respeita o tempo de negociação disposto nas regras internas do Congresso Nacional para uma decisão coletiva. A expectativa do Governo é que isso ocorra muito rapidamente. Esse procedimento não considera o sistema constitucional da separação de poderes, que regula a interação entre Legislativo e Executivo.

De acordo com Monteiro (2000), dentro de um conjunto de políticas, o Executivo opta pela alternativa que menos provoque a capacidade legislativa do Congresso Nacional. Como nem sempre é possível obter um acordo legislativo em um presidencialismo de coalizão, o

¹⁰ Nesse contexto, para Monteiro (2000), a burocracia é entendida como o corpo técnico do Governo formado por ocupantes de cargos de poder de decisão de políticas públicas.

Executivo lança mão de instrumentos que julga mais eficazes na disposição de suas escolhas. Desse modo, os agentes do Executivo acabam sendo os participantes mais ativos no jogo de estratégias entre os dois Poderes na implementação de políticas públicas.

O autor ainda ressalta que não é a falta de informação nem falta de vontade do Legislativo em rever as decisões do Executivo, mas a inabilidade de chegar a um acordo constitucional que acaba por dar ao Executivo a oportunidade de selecionar políticas que estão mais próximas da sua escolha ideal.

É questionada a autonomia do Legislativo face à atuação dos agentes governamentais que exercem forte controle sobre a agenda dos legisladores. Mostra-se o crescente uso de MPs como indicativo da transferência de poder de decisão da legislatura para o Executivo.

A medida provisória é definida como um instrumento estratégico desse Poder para estabelecer suas preferências na condução das políticas públicas, não sem provocar efeitos colaterais tais como a deterioração do sistema de separação de poderes e o aumento da instabilidade institucional em seqüência. A Teoria da Escolha Pública trata esse tipo de recurso como o poder de propor.

A política pública expressa na MP somente pode ser alterada quando o próprio Executivo se dispõe a fazê-lo ou quando o Congresso Nacional, por iniciativa própria, põe em pauta a MP para aprová-la, com ou sem emendas, ou para rejeitá-la. Assim, o Governo tem a vantagem da iniciativa da proposta e a mantém pela indução à sua aprovação, condicionando as preferências dos legisladores para que se aproximem das preferências sugeridas.

Monteiro (1995) considera que o poder de propor nas escolhas públicas do Brasil é “fundamentalmente diferente da habitual relação (privada) agente-patrocinador”¹¹: é o agente (o burocrata) que detém a autoridade efetiva que condiciona o processo decisório e, logo, o comportamento da legislatura (o patrocinador), a qual, ademais, não é de todo livre para sair dessa relação.

Nesse sentido, a literatura destaca o fenômeno do *bureaucratic drift*¹² no modelo de governo representativo. A assimetria da informação dá grande vantagem ao burocrata (agente) frente ao seu patrocinador (os políticos da legislatura), dando ao agente condição de implementar uma política seguindo suas próprias preferências, não necessariamente de acordo com a política aprovada por eventual decisão tricameral de Presidência, Senado Federal e Câmara dos Deputados.

¹¹ Moe (1990) *apud* Monteiro (1995).

¹² Verifica-se o fenômeno do *bureaucratic drift*, uma espécie de vantagem da burocracia, quando a burocracia detém informação privada e a usa para afirmação de suas preferências pela existência de um patrocinador passivo.

A utilização de MP caracteriza-se, então, como poder de propor que permite aos agentes condicionarem o processo decisório da legislatura ao reduzir o conjunto de escolhas possíveis, devido ao congestionamento da pauta de votações, ao engavetamento de propostas dos legisladores pelo fato de existir uma MP sobre o mesmo tema, e ao controle dos agentes sobre a própria MP até a sua conversão em lei.

Há uma crescente demanda da sociedade por rápidas ações governamentais na resolução de problemas econômicos e sociais complexos e em larga escala. É fato que o Congresso Nacional não tem dado mostras de capacidade de resposta e o Executivo se sobressai cada vez mais como poder autônomo na condução da agenda nacional. Diante da aparente consolidação da capacidade de legislar do Executivo, reduz-se a possibilidade do Congresso Nacional se impor no debate da formulação e execução de políticas públicas.

De acordo com Shepsle e Bonchek (1997) *apud* Monteiro (2000):

“...Nesse ambiente, quaisquer que sejam as motivações dos burocratas, eles poderão explorar em causa própria o conhecimento que têm das preferências de sua clientela, a privacidade dos detalhes de sua própria atividade produtiva e a passividade de seu patrocinador, o Congresso Nacional.”

Em artigo da revista *Policy*, Buchanan (2003) faz uma análise desse comportamento ao estudar os grupos de *rent-seeking*¹³, os quais buscam recursos públicos para consumo privado. Ele afirma que muito do crescimento das agências reguladoras e da burocracia no governo são resultados da concorrência entre agentes políticos para o apoio eleitoral por meio da utilização das promessas de transferências de riqueza discriminatórias. O Governo estaria autorizado a conceder benefícios ou tarifas protecionistas de um grupo, às expensas do público em geral ou de grupos designados a perder, ao passo que os potenciais beneficiários iriam concorrer ao prêmio.

Portanto, diante de tantos atrativos a setores politicamente articulados, é de se esperar que tais segmentos da atividade econômica coloquem em operação um intenso *rent-seeking* que viabilize rapidamente maior volume e cobertura mais exclusiva de regulação econômica trazida por uma nova MP.

Nota-se que na coordenação da agenda de políticas públicas, as propostas são cada vez mais objetivas e as demandas são feitas em torno de benefícios mais concentrados, de acordo com o grupo de interesse específico.

O preço que um grupo de interesse estaria disposto a pagar dependeria da durabilidade dos benefícios decorrentes da legislação, com o mecanismo das MPs oferecendo

¹³ Verifica-se o fenômeno do *rent-seeking* quando determinados grupos da sociedade, por meio do controle do aparelho do Estado, viabilizam a apropriação de rendas e vantagens excepcionais para si ou para seus protegidos.

características de uso adequadas a esse tipo de demanda, pela rapidez e especificidade que proporcionam.

Monteiro (2007) assinala que essa estratégia torna ainda mais difícil o encaminhamento de políticas públicas visando o interesse comum, uma vez que atendimentos e beneficiários preferenciais tornam-se mais numerosos e nem sempre seus interesses se complementam.

Buchanan (2003) questiona, portanto, a substancial estrutura e instrumentos legais que facultam acesso diferenciado às vantagens estatais. A expansão e consolidação dos grupos de interesses não podem ser vistas como um fenômeno em si mesmo, ou como decorrência de um suposto declínio da moralidade pública. O alcance e o poder dessas estruturas sociais devem ser analisados tendo em vista o tamanho e a composição do orçamento governamental.

Segundo o teórico, o nível de autonomia legislativa é um dos principais problemas da economia política constitucional e condiciona a escolha de regras do jogo na política econômica. Razões não faltam para que se pense em restringir a capacidade de legislar do Executivo. A alteração das atuais regras do jogo não reside apenas na tentativa de resolução dos conflitos de interesses entre o Congresso Nacional e o Governo, mas também na redução da representatividade política decorrente da transferência de poder decisório dos parlamentares para a burocracia.

O amplo uso de MPs é, portanto, defendido pelo Governo por causa da rapidez que traz ao processo decisório, pela certeza da aprovação da política preferida e pela aura de governabilidade e presteza que confere às ações do Executivo.

O efeito perverso é que as escolhas nem sempre resultam no atendimento das preferências da maioria ou em representatividade política. Trata-se de anulação do sistema de separação de poderes, uma das bases do sistema representativo. Esse é um possível custo social e político, pois o enfraquecimento do Poder Legislativo provoca instabilidade institucional.

O atual padrão de concentração das escolhas públicas por meio do poder de propor dos agentes corrompe o sistema de separação de poderes que, aliado à elevação dos custos de negociação, dá ao Executivo o papel de implementador de contratos políticos de longo prazo. Esse arranjo institucional tende a promover um efeito de auto-sustentação, com o crescente poder legislativo da burocracia provocando um esvaziamento das funções institucionais de governo representativo. A centralização de poder pode ser boa gerencialmente, mas resulta em Governos auto-suficientes, intervencionistas e promotores do seu auto-interesse.

Caso as regras do jogo se mantenham sob uma mistura de presidencialismo de MPs e uma legislatura essencialmente não-deliberativa, a conjuntura das escolhas públicas continuará com elevado conteúdo de incerteza institucional e constitucional, o que compromete a própria definição das políticas públicas.

Em face de cenário semelhante, Buchanan ressalta em seus trabalhos sobre escolha pública que apenas no Estado constitucional é possível proporcionar meios que elevem os custos resultantes do comportamento clientelista e estimular maior cooperação social.

Mais do que prescrever uma redução da intervenção do Estado na economia, Buchanan propõe uma revolução constitucional, isto é, reformas das instituições e dos órgãos decisórios com vistas ao seu fortalecimento no sentido de estabelecer novos procedimentos segundo os quais as decisões serão tomadas.

4 A relação entre Medidas Provisórias e Gastos Públicos

4.1 Abertura de Créditos Extraordinários por Medidas Provisórias

A Constituição Federal (1988) estabelece, no art. 167, § 3^o,¹⁴ que medidas provisórias não podem versar sobre matérias relativas a orçamento e créditos adicionais. Ressalva que “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”.¹⁵

O instrumento de abertura do crédito extraordinário é a medida provisória, aplicando-se, no que couber, o disposto no art. 62 da Constituição, que afirma os atributos de relevância e urgência para legitimar sua aplicação.

A adequação do uso de medida provisória para abertura de crédito extraordinário, portanto, está condicionada à demonstração de que a situação que a provocou caracterize-se por imprevisibilidade e urgência. Não sendo esse o tipo de despesa e nem decorrente de situação em que a lei orçamentária admita a abertura de crédito suplementar por decreto, deve o Poder Executivo promover a alteração orçamentária por meio de projeto de lei.

Despesa “imprevisível” não é sinônimo de despesa “não-prevista”. A despesa “imprevisível” é derivada de causas fortuitas, cuja ocorrência não poderia ser antecipada pelo administrador.

A Constituição Federal, em seu art. 167, § 3^o, exemplifica os fatos considerados imprevisíveis, que justificam abertura de crédito extraordinário: “decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”, fenômenos de características excepcionais para o Estado.

¹⁴ Art. 167.

§ 3^o 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.

¹⁵ 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. (“Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

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

I - relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
 b) direito penal, processual penal e processual civil;
 c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
 d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3^o; sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

A despesa “não-prevista”, por outro lado, é aquela em que o administrador teria condições de antecipar e, portanto, de aportar recursos, mas não o fez devido às escolhas contidas no planejamento que adotou e submeteu à aprovação legislativa.

Caso a Administração resolva incluir, ao longo do exercício financeiro, uma despesa inicialmente “não-prevista” ou prevista em montantes insuficientes em lei orçamentária, será necessária a abertura de um crédito suplementar ou especial. Não poderá ser empregada a modalidade de crédito extraordinário, por não se tratar de despesa “imprevisível”. Nesse contexto, o emprego do crédito extraordinário fere a prerrogativa do Poder Legislativo de autorizar as despesas da União, em confronto com a repartição dos Poderes estabelecida na Constituição da República.

A ampla margem de situações objeto de crédito extraordinário reduz a necessidade do Governo de manter negociações políticas em torno do orçamento, evitando o processo legislativo-orçamentário, o qual deve ser observado tanto quanto possível, pois nele são avaliadas as diferentes questões relativas às propostas apresentadas, garantindo que haja equilíbrio entre estas e outras demandas sociais pertinentes quanto aos limites da capacidade econômica do Estado em realizar novas despesas.

Conforme Burello (2007)¹⁶, a quantidade de 20 medidas provisórias¹⁷ editadas para abertura de créditos extraordinários e os respectivos montantes envolvidos indicam a banalização no uso deste instrumento, bem como a falta de interesse do Poder Executivo em submeter os devidos projetos de lei, que seriam os dispositivos legais adequados ao necessário exame do Poder Legislativo.

Segundo dados encontrados na supracitada nota técnica, do montante de R\$ 48,2 bilhões abertos em 2007, R\$ 24,2 bilhões foram destinados ao custeio (outras despesas correntes), R\$ 16,5 bilhões para investimentos e R\$ 7,5 bi para empréstimos e inversões financeiras. Grande parte das dotações abertas corresponde a projetos que constam da programação do plano plurianual, o que as tornam absolutamente previsíveis.

Os créditos extraordinários foram financiados, basicamente, por duas fontes: superávit financeiro da União (R\$ 24,3 bilhões) e anulação de outras dotações (R\$ 19,4 bilhões). A primeira fonte é de natureza puramente financeira e contábil e não corresponde a uma nova receita corrente. O resultado prático de seu uso nos créditos extraordinários é o aumento da

¹⁶ Nota Técnica Conjunta 02/2008 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (COFF/CD) e da Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF/SF).

¹⁷ Das 20 MPs editadas, duas não foram convertidas: a MP 400/2007 foi rejeitada pelo Ato Declaratório nº 02, de 2008 – SF e a MP 399/2007 tornou-se sem eficácia por encerramento de prazo.

necessidade de contingenciamento das demais dotações regulares, com prejuízo da participação do Congresso na elaboração orçamentária.

A segunda fonte que financia os créditos extraordinários corresponde à anulação direta de dotações regularmente aprovadas durante a apreciação da peça orçamentária. Assim, num e noutro caso, a abertura generalizada de créditos extraordinários altera as prioridades, neutralizando a discussão da lei orçamentária.

4.1.1 Créditos Extraordinários: do Império ao Presidencialismo das MPs

Segundo Sanches (2000), o crédito extraordinário é uma das mais antigas ferramentas de ajuste orçamentário do Direito Orçamentário brasileiro. As primeiras referências ao seu uso são encontradas em atos do tempo do Império. Desde então se diferenciava dos créditos suplementares, surgidos ao mesmo tempo, pela exigibilidade dos pressupostos de imprevisibilidade e urgência.

A Constituição de 1946, em seu art. 75, manteve o princípio da excepcionalidade para os créditos extraordinários, limitando-os aos casos de necessidades urgentes ou imprevistas, como guerra, subversão interna ou calamidade pública. A Lei nº 4.320, de 1964¹⁸, consolida esse entendimento e define em seu art. 41, o tipo de crédito adicional, como aquele "destinado a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública".

A Constituição de 1967 em seu art. 64, § 2º, recepcionou o texto da Lei nº 4.320, mas alterou o termo condicionante “despesas imprevistas” por “despesas imprevisíveis”, texto que foi mantido na Carta atual, conforme se verifica no anteriormente citado art. 167, § 3º.

Nos 140 anos que antecederam a Constituição de 1988, o instrumento empregado para a abertura do crédito extraordinário foi praticamente o mesmo. Atendidos os pressupostos legais, o Poder Executivo editava o Decreto, ato administrativo próprio, e deste dava conhecimento ao Poder Legislativo por meio de Mensagem explicativa. Essa prática foi formalizada por meio da Lei nº 4.320, em seu art. 44, como se segue: “Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.”

Ainda, de acordo Viana (1943) *apud* Sanches (2000), antes disso já existia sólido entendimento nesse sentido:

¹⁸ A Lei 4320/64 dispõe sobre matéria de finanças, orçamento e contabilidade públicos e foi, em parte, recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

“O crédito extraordinário deve ser aberto pelo Executivo. É da essência do governo, do poder que administra, em determinada emergência, calamidade, ou necessidade de ordem pública, dispor de recursos para agir imediatamente em salvação da coletividade. Esteja ou não em funcionamento o Legislativo, não precisa o Executivo de pedir-lhe autorização para assim proceder. Mas, é da essência do regime democrático dar o Executivo contas ao Legislativo. Após a abertura do crédito extraordinário, o Executivo fará as devidas comunicações ao Legislativo, a fim de justificar e de comprovar as despesas que, em caráter extraordinário, houver realizado.”

Por mais de um século essa prática foi seguida sem apresentar problemas, por sua simplicidade, funcionalidade e estreitas limitações. Não ficam claras que razões de ordem prática, legal ou doutrinária tiveram os Constituintes para mudarem o procedimento.

O autor prossegue a análise da prática atual de passar a autorizar a abertura de créditos extraordinários por medida provisória, implementada a partir de 1989. Parece-lhe que o procedimento decorreu de uma equivocada interpretação da parte final do dispositivo do no art. 167, § 3º, isto é, da ressalva “observado o disposto no art. 62”. Afirmar ainda que os Constituintes tiveram grande preocupação em resguardar as prerrogativas do Poder Legislativo. Aponta como evidência a Seção da Constituição sobre Orçamento, onde se estabelece complexa articulação entre os instrumentos de planejamento e de orçamento, sujeitos a dupla apreciação pelo Parlamento: primeiro por um órgão técnico, a Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, e, depois, pelas duas Casas do Congresso Nacional.

Portanto, sob essa perspectiva, também os créditos extraordinários teriam o seu controle pelo Legislativo ampliado de alguma forma. Entende-se que a norma teve o propósito de desestimular a abertura desses créditos durante os períodos de recesso parlamentar, impondo ao Poder Executivo o ônus da convocação do Congresso Nacional, para que não houvesse grande interrupção entre a edição do ato e o seu conhecimento pelo Legislativo.

Sanches ainda observa que a referência cruzada dos artigos 62 e 167, da maneira como foram escritos, não definem claramente os seus objetivos, causando incertezas na interpretação dessas normas legais. Considera que o princípio acolhido pela Constituição é o da vedação da edição de medidas provisórias em matéria orçamentária, nesta incluídos os créditos adicionais, os quais, segundo a Lei 4.320, abrangem os créditos extraordinários. Por outro lado, o § 3º do art. 167 possui duas partes: a primeira, que define quando eles são cabíveis – despesas imprevisíveis e urgentes –, e a segunda, que manda observar o disposto no art. 62.

Além disso, esses artigos trazem o princípio da imediata comunicação de atos especiais ao Legislativo e o da natureza excepcional do processo relativo aos créditos extraordinários. Por meio dessas normas, seria possível interpretar que, ao mandar observar o art. 62, o legislador quis reforçar o rito especial do crédito extraordinário, isto é, a sua abertura não requer prévia autorização legal, mas sim a sua imediata comunicação ao Parlamento.

O contraponto é que a ressalva ao previsto no art. 167, § 3º, tem a finalidade de reforçar a idéia de que esses créditos são sujeitos a regras mais especiais do que as medidas provisórias, exigindo na sua abertura não apenas o atendimento aos pressupostos de urgência e relevância, mas também o da imprevisibilidade.

Em decorrência da flexibilidade extrema na interpretação dessas normas constitucionais chegou-se ao número de 252 medidas provisórias editadas sobre todo e qualquer assunto no período de 2004 a 2007, sendo que 73 abrem créditos extraordinários, ou seja, versam sobre matéria orçamentária¹⁹.

4.1.2 O Congresso Nacional e a Regulação da Abertura de Créditos Extraordinários por Medidas Provisórias

Os créditos extraordinários, pela sua natureza, exigem vigência e eficácia imediata. De acordo com o art. 44 da Lei 4.320/64 "Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo".

Promulgada a Constituição Federal de 1988, foi introduzida no ordenamento jurídico nacional a medida provisória, com força de lei. Esse instrumento passou a ser visto como mais adequado e vantajoso para ser utilizado com vistas à abertura de créditos extraordinários.

Ao contrário do Decreto, a medida provisória é submetida diretamente à deliberação do Poder Legislativo, que verificará os pressupostos de relevância, urgência e imprevisibilidade, podendo rejeita-lá. O ônus da aprovação da medida provisória é do Governo, lembrando que as medidas provisórias perdem eficácia se não aprovadas no prazo de 60 dias, prorrogáveis uma única vez. Vale lembrar que, caso o crédito fosse aberto por Decreto, o ônus de sua sustação, mediante Decreto Legislativo, caberia ao parlamento.

¹⁹ Fonte: Site da Presidência da República, acessado entre os meses de julho e outubro de 2008.

A autorização orçamentária depende de lei. Conforme o art. 165, caput, e o inciso II do art. 167 da Constituição, a medida provisória e sua conversão em lei se harmonizam com o princípio da reserva legal²⁰.

Pode-se questionar o pretense ganho político e funcional de o Congresso exercer sua prerrogativa de exame e apreciação dos créditos extraordinários, à custa da ocupação de pauta no Legislativo. Se, de fato, existisse garantia de que os citados créditos a serem abertos fossem realmente urgentes e imprevisíveis, enumerando-se os casos específicos, não haveria prejuízo em se delegar tal procedimento para a esfera administrativa.

A prática da prerrogativa orçamentária pelo Poder Executivo, no entanto, mostra uma tendência no sentido contrário. O levantamento dos créditos extraordinários abertos com medidas provisórias permite observar que o fenômeno é crescente. Grande parte dos créditos se destina a despesas ordinárias que não possuem os atributos necessários de urgência e imprevisibilidade. Nota-se que a execução dos créditos extraordinários não respeita o exercício financeiro no qual foram abertos: às vezes são empenhados, liquidados e pagos muito tempo depois de abertos, o que reforça a tese de seu uso distorcido.

Assim, a medida provisória é um recurso usado para evitar as negociações políticas acerca da aprovação de dotações ordinárias que poderiam se desenvolver dentro da normalidade do processo orçamentário.

O montante de 73²¹ créditos extraordinários abertos no período 2004-2007 reforça a necessidade de cautela e vigilância por parte do Legislativo para resguardar seu poder político, financeiro e de fiscalização do gasto público.

Mesmo antes da Constituição de 1988, a abertura de crédito extraordinário era admitida somente para atender casos excepcionais, tais como as despesas decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Como se não bastasse, o novo ordenamento jurídico tornou indispensável o requisito da imprevisibilidade, junto aos de relevância e urgência.

Uma das sugestões apresentadas por órgãos técnicos do Congresso Nacional é a de exaurir as premissas para abertura de crédito extraordinário às hipóteses de guerra, comoção interna, calamidade pública, retirando uma possível interpretação exemplificativa.

²⁰ O princípio da reserva legal refere-se à lei em sentido estrito (lei formal), ou seja, ato normativo emanado dos órgãos de representação popular e elaborado conforme o processo legislativo previsto na Constituição, estando previsto no artigo 50, XXXIX: "não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal". Portanto, quando determinada matéria é reservada a lei formal, está dizendo que somente o Poder Legislativo poderá discipliná-la. Pelo princípio da Separação dos Poderes fica vedado a interferência de um Poder sobre outro nas matérias que lhe são afetas, e nem delegação a outro Poder de sua competência exclusiva (matéria reservada à lei formal).

²¹ Nota Técnica Conjunta CONORF/SF e COFF/CD, n.02/2008

Segundo Greggianin e Helena (2008)²², as despesas previstas no projeto de lei orçamentária não são imprevisíveis, ainda que possam ser relevantes e urgentes. Uma despesa somente poderia ser objeto de crédito extraordinário, se imprevisível à época da elaboração da proposta orçamentária ou de sua deliberação pelo Poder Legislativo.

Ressaltam os autores que se a despesa era previsível e não constou da proposta, é porque não foi considerada urgente ou relevante, quanto ao seu mérito, pelo Poder Executivo. E se constou da proposta, mas não foi executada por algum motivo, a exemplo dos gastos com investimentos, é porque, apesar de seu mérito, não foi considerada imprescindível a ponto de dispensar a apreciação legislativa prévia.

Observa-se que a abertura de crédito extraordinário pelo Poder Executivo para executar despesas regularmente previstas ou não nos projetos de lei orçamentária significa, na prática, modificar o texto dessas mesmas leis, contrariando o § 1º do art. 62. Assim, o Governo dispõe de um instrumento poderoso, absoluto e assimétrico nas relações de poder financeiro do Estado, na medida em que não necessita mais procurar negociações políticas em torno do orçamento, podendo fazer tudo por meio de medida provisória.

O Congresso Nacional, na Resolução nº 1 de 2006-CN, regulou sua participação na apreciação dos créditos extraordinários, logo, o principal papel do Legislativo é a análise de sua admissibilidade perante os requisitos constitucionais. A Comissão mista que examina as medidas provisórias relativas a créditos extraordinários, prevista no § 9º do art. 62 da Constituição, é a própria Comissão Mista da matéria orçamentária de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição.

O art. 111 da Resolução nº 1, de 2006-CN, admite emendas a créditos extraordinários que tenham como finalidade suprimir dotação total ou parcialmente. Não são admissíveis emendas de acréscimo de recursos, mas somente as de redução ou supressão.

Tal limitação respeita o princípio da iniciativa exclusiva do Poder Executivo na identificação das necessidades administrativas urgentes e imprevisíveis. Justifica-se, ainda, a inadmissão de emenda de acréscimo de despesa à custa de cancelamento de outra do crédito extraordinário porque não há como ter certeza da disponibilidade dessa fonte, que, no momento do processo de apreciação, pode ter sido totalmente utilizada pelo Poder Executivo.

Os créditos abertos por medida provisória têm eficácia imediata, sendo que as respectivas despesas autorizadas podem ser empenhadas, liquidadas e pagas imediatamente. Se o Legislativo não votar a medida provisória no prazo constitucional, ou mesmo no caso de

²² Nota Técnica nº 1/2008, COFF/CD

supressão, total ou parcial, de dotações extraordinárias, sem que haja a edição de Decreto Legislativo, convalidam-se as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados.

As relações jurídicas do ente público com terceiros, quando não decorrem de lei, são constituídas por contrato administrativo. A simples licitação ou o empenho da despesa não configuram por si só uma relação jurídica completa e constituída, exceto quando a nota de empenho tiver natureza contratual. Caso contrário, podem ser canceladas.

O Congresso também poderá regular de forma diversa, por Decreto Legislativo, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados na vigência do crédito extraordinário aberto por medida provisória. Nesse caso, poderá ser mais ou menos rigoroso, validando ou desconstituindo com efeitos retroativos, despesas empenhadas ou liquidadas, resguardados os direitos adquiridos decorrentes do ato jurídico perfeito.²³

Paralelo ao esforço do Legislativo na regulação da utilização de MPs para abertura de créditos extraordinários há uma linha de argumentação contra esse procedimento. Sanches (2000), em artigo²⁴ publicado sobre o tema, chama essa prática de equivocada sob a ótica da racionalidade dos processos.

O consultor afirma que é disfuncional, por instituir uma etapa legal – a da autorização/abertura por ato legal, no caso uma medida provisória – em processo em que o ato administrativo, ou seja, o decreto do Poder Executivo, sempre foi entendido como suficiente, desde que atendidos os pressupostos da imprevisibilidade e urgência. Aponta, igualmente, a instabilidade por transformar o que era um ato perfeito e acabado em providência pendente de revisão pelo Poder Legislativo, visto que, em tese, qualquer medida provisória pode ser rejeitada pelo Parlamento. Seria também um procedimento dispensável e burocrático, pois sendo da natureza do crédito extraordinário o imediato emprego dos recursos, a deliberação do Parlamento sobre a medida provisória não terá conseqüências, limitando-se a legitimar despesas cujas contas ainda não foram apreciadas pelos órgãos de controle, bem como criar um grande número de providências formais em várias instituições²⁵. Por fim, seria até questionável quanto à técnica legislativa por redundar na produção de leis oportunistas e de curta duração.

²³ Cite-se como exemplo, o Decreto Legislativo que disciplinou as relações jurídicas decorrentes da não aprovação da Medida Provisória 196, de 02 de julho de 2004, relativa a crédito extraordinário. O Decreto convalidou os atos praticados desde o processo de licitação, de acordo com a Lei 8.666/93.

²⁴ Texto divulgado, originalmente, na Seção “Questão Crítica”, da Sinopse da Execução Orçamentária, nº 4, de 2000, editada pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados.

²⁵ O processo de edição da MP começa pela preparação da MP, publicação no DOU, remessa formal ao Congresso Nacional, leitura em sessão, publicação em avulsos, constituição de comissões para exames de admissibilidade e mérito, recebimento de emendas, elaboração de parecer, discussão e votação do parecer, formalização do projeto de conversão, e repetição quando é reeditada.

O autor conclui que a Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, dispõe que se restrinjam as situações em que instrumentos de ajuste e execução orçamentária possam ser desvinculados dos seus fins, com inadvertida legitimação pelas instituições legislativas dos Estados e Municípios. Impõe-se que, no caso dos créditos extraordinários, a autoridade que toma a iniciativa de sua abertura fique inteiramente responsável pela prática desse ato. Sanches argumenta, ainda, que a volta à utilização de decreto do Executivo para abertura de créditos extraordinários, já legitimada pela Lei nº 4.320/64, vai ao encontro do disposto na LRF.

4.1.3 Pronunciamento do Supremo Tribunal Federal acerca do uso de Medidas Provisórias para Abertura de Créditos Extraordinários

A pertinência do emprego de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários, independente de quaisquer considerações sobre a adequação e a legalidade do uso desse instrumento legal em matéria orçamentária, chegou a tal ponto que o Supremo Tribunal Federal mudou a sua jurisprudência acerca do assunto.

A legalidade dos créditos extraordinários previstos na Medida Provisória nº 405²⁶, de 18/12/2007, convertida na Lei 11.658, de 18/4/2008, foi questionada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.048/DF.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) vinha considerando inadmissível a propositura de ação direta de inconstitucionalidade contra atos de efeito concreto. Havia-se firmado que a ação direta é o meio pelo qual se procede ao controle de constitucionalidade das normas jurídicas in abstracto, não se prestando “ao controle de atos administrativos que têm 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 disciplinam relações em abstrato”.

Assim, tem-se afirmado que a disposição constante de lei orçamentária que fixa determinada dotação configura ato de efeito concreto, não suscetível de controle jurisdicional de constitucionalidade. O Ministro Gilmar Mendes votou pela concessão da medida cautelar²⁷

²⁶ Medida provisória que abre crédito extraordinário, para os fins que especifica, em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo.

²⁷ Medida cautelar é o procedimento judicial que visa a prevenir, conservar, defender ou assegurar a eficácia de um direito.

em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.048/DF, em 31/03/2008, para suspender a vigência da MP 405/2007.

No relatório acerca do voto, o Ministro demonstra que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal errou ao considerar as leis de efeito concreto como inadequadas para o controle abstrato de normas e argumenta que uma nova orientação é mais acertada porque, ao permitir o controle de legitimidade no âmbito da legislação ordinária, garante a efetiva concretização da ordem constitucional.

No caso, a análise do relator foi sobre o suposto caráter extraordinário do crédito e se, efetivamente, estaria de acordo com as normas constitucionais. Impõe-se, então, a observância dos requisitos de relevância e urgência, bem como a Carta exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes.

Sobre o que sejam despesas imprevisíveis e urgentes, a própria Constituição oferece exemplos elucidativos. Segundo o § 3º do art. 167, são imprevisíveis e urgentes as despesas decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Portanto, segundo o Relator, ao mesmo tempo em que fixa conceitos normativos de caráter aberto e indeterminado, a Constituição oferece os parâmetros para a interpretação e aplicação desses conceitos. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência, que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência são esclarecidos na Constituição.

Após analisar a Exposição de Motivos e o próprio texto da Medida Provisória, o Ministro Mendes ressaltou que “nenhuma das hipóteses previstas pela medida provisória configuram situações de crise imprevisíveis e urgentes, suficientes para a abertura de créditos extraordinários.” Considerou que houve um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários e que não é um caso raro.

Cita, então, as várias MPs que abriram créditos extraordinários em 2007, salientando que impressiona a quantidade elevada de medidas provisórias editadas, naquele ano, pelo Presidente da República, para abertura de créditos suplementares ou especiais travestidos de créditos extraordinários.

Conclui seu voto pela concessão da medida cautelar como exemplo de limite aos eventuais excessos legislativos dos demais Poderes. Considerou, também, que a respectiva lei de conversão não difere da MP 405, não convalida os vícios existentes na medida provisória,

e, conseqüentemente, suspendeu a vigência da Lei nº 11.658/2008 desde a sua publicação, ocorrida em 22/04/2008.

Portanto, mesmo convertida em lei, a abertura dos créditos não pode ser aplicada enquanto estiver em vigor a medida liminar concedida nos autos da ADIN nº 4048-DF.

No âmbito jurídico, apesar dessa medida cautelar não exercer efeito vinculante, todas as medidas provisórias e respectivas leis de conversão editadas no último quadrimestre de 2007 e primeiro de 2008 acham-se atingidas pela decisão do Tribunal. Acrescente-se que os créditos extraordinários abertos por medidas provisórias editadas no último quadrimestre do exercício de 2007 deverão ser reabertos nos limites de seus saldos no exercício financeiro de 2008, conforme § 2º do art. 167, da CF. A utilização desses saldos remanescentes encontra-se atingida pela decisão do STF.

4.2 Geração de despesas obrigatórias por MPS

4.2.1 Despesas Obrigatórias – Conceituações e Considerações

Observa-se que hoje não mais se busca o equilíbrio orçamentário formal, mas sim o equilíbrio amplo das finanças públicas o qual passa pelo processo orçamentário e pelo processo legislativo ordinário, onde se originam gastos que impactam o orçamento e as finanças públicas.

Destaca-se a diferença entre gastos fixos e variáveis, chamados de obrigatórios e discricionários, sendo os primeiros incontroláveis pelo processo orçamentário, por se tratarem de atos vinculados, obrigando todos os Poderes a fixá-los sob pena de crime de responsabilidade. Já as despesas variáveis, como simples autorizações destituídas de amparo em lei, facultam a ação do Executivo até o limite previsto. São créditos limitativos e não imperativos, não gerando direito subjetivo em favor das pessoas ou instituições as quais viriam a beneficiar.

A característica fundamental das despesas obrigatórias é a ausência de discricionariedade do Congresso e do Presidente para fixar a dotação desses programas. O montante anual das despesas com programas obrigatórios é determinado por disposições de leis permanentes, não-orçamentárias.

Assim, o processo orçamentário deve observar os compromissos assumidos pelo Estado por intermédio da legislação ordinária, tais como as relações estatutárias e contratuais com seus servidores e a assunção de obrigações decorrentes de decisões judiciais.

Leis apresentam características materiais e temporais. O fator tempo traz o dilema de como tratar a exigência de dotação orçamentária e de autorização prévia na Lei de Diretrizes Orçamentárias como no caso para os gastos com pessoal, por força do art. 169 da Constituição Federal. A própria Constituição dispõe que as dotações orçamentárias e as autorizações são anuais, enquanto a tramitação de projetos de lei de criação de cargos para contratação de pessoal pode levar anos.

Artifícios são utilizados para ultrapassar os limites constitucionais e fixar gastos obrigatórios continuados sem expressar a devida compensação orçamentária para aquele fim, contrariando o disposto nos arts. 15 a 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Não é possível à lei orçamentária conter matéria estranha ao processo orçamentário. Igualmente é incompatível com as normas financeiras constitucionais e legais a inserção em projeto de lei permanente de disposição relativa a crédito orçamentário. De fato, encontra-se com certa frequência em projetos de lei que criam ou transformam órgãos da administração com a inserção de autorizações para remanejamento de dotações para o órgão criado pela futura lei. Como o órgão legislativo competente e o rito do processo orçamentário, de natureza congressual, são totalmente distintos do processo ordinário de apreciação bicameral da legislação, isso funcionaria como uma espécie de caminho mais rápido para a aprovação de créditos orçamentários.

As despesas obrigatórias têm o seu montante potencialmente determinado por disposições legais ou constitucionais, enquanto as discricionárias são fixadas em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros. Tal distinção é fundamental no processo de fixação e acompanhamento do resultado primário.

A LRF tornou obrigatório o estabelecimento de meta de resultado primário, a ser alcançada durante a execução do orçamento, e instituiu o processo operacional de viabilização do cumprimento dessa meta fiscal. O art. 9º prevê a reavaliação bimestral das projeções de receitas e despesas e a limitação de empenho²⁸. Tem-se aí o denominado contingenciamento: instrumento de controle orçamentário que reduz temporária ou definitivamente o montante das autorizações de despesas constantes da lei orçamentária anual.

As despesas obrigatórias constituem valores que devem ser executados, não podendo ser reduzidos, ainda que necessária a redução geral de despesas para se alcançar o resultado primário fixado na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Por força do art. 9º, § 2º, da LRF, as LDOs podem criar despesas obrigatórias para um determinado exercício, além de ações que constituem obrigações legais ou constitucionais da União.

²⁸ Ato que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de verificação.

O termo “despesa obrigatória” pode ser utilizado para fazer referência a: a) despesas obrigatórias de caráter continuado, exatamente como definido no art. 17 da LRF; b) despesas que devem ser executadas obrigatoriamente, mas por um período inferior a dois exercícios financeiros, fato que as retira do alcance do citado art. 17; c) um conjunto de despesas cujo montante agregado deve ser superior a valores mínimos definidos de acordo com regras constitucionais (casos das despesas com ações de saúde e manutenção e desenvolvimento do ensino); d) transferências de receitas a estados e municípios classificadas como despesas, as quais, de fato, constituem repartição de receitas arrecadadas pela União, determinada pela Constituição ou por leis específicas; e) outras despesas classificadas como “obrigações constitucionais e legais da União”, relacionadas em anexo específico da lei de diretrizes orçamentárias.

Historicamente, as Constituições vêm apresentando dispositivos voltados ao controle de gastos com pessoal ou benefícios previdenciários, a exemplo dos atuais art. 169 e art. 195, § 5º. Até a LRF, várias tentativas de controle dos gastos com pessoal foram feitas ao longo dos anos noventa²⁹ com vistas a disciplinar os limites previstos no art. 169 da Constituição. Com a LRF, a simples fixação de limites por esfera da Federação passou à segregação de tais limites por esfera em razão dos Poderes constituídos³⁰.

4.2.2 Renúncias de receitas – conceituações e considerações

Oliveira (2004) argumenta que renúncias de receitas são geradas por benefícios tributários que correspondem, de certo modo, a uma forma de despesa obrigatória. São determinados por leis permanentes, que não são revistas ordinariamente pelo Congresso a cada ano, não são controlados pelo processo orçamentário, e crescem em resposta a fatores externos sem qualquer atuação legislativa. Em seu artigo 14³¹, a LRF instituiu condições para

²⁹ Com a Lei Camata I, Lei Complementar nº 82, de 27/03/1995, revogada pela Lei Camata II, Lei Complementar nº 96, de 31/05/99, e que foi revogada pela LRF, que em seu art. 19 estatui a função de disciplinar os limites previstos no art. 169 da Constituição.

³⁰ Disposto nos arts. 19 e 20 da LRF.

³¹ “Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

a concessão de benefícios tributários. Essas regras aplicam-se aos atos legislativos que garantam diretamente ou autorizem a concessão desses benefícios.

Uma vez que o artigo 14 não se aplica a toda legislação da qual derive perda de receita em relação à situação vigente, mas apenas à que se refere à concessão de benefícios tributários, há inúmeros casos em que dúvidas são levantadas quanto à sua aplicação. Se o caso for considerado concessão de benefício tributário, o artigo se aplica. Se for entendido como uma modificação “normal” do sistema tributário, o cumprimento das condições previstas no artigo 14 não poderá ser exigido.

Como a LRF deixou uma ampla margem de interpretação, em muitos casos será possível evitar a necessidade de cumprir as regras providenciando-se uma interpretação “adequada” do que seja benefício tributário.

Observa-se a necessidade de uma melhor definição das hipóteses que deveriam se submeter às novas regras para a concessão de benefícios tributários. Demanda, ainda, a implementação de processos legislativos e técnicos especializados devido ao alcance dos objetivos que essas novas regras propõem.

A análise das medidas provisórias acerca de renúncia de receitas no período focalizado revela que, em grande parte, mesmo com a vigência da LRF, não são cumpridos requisitos legais como estimativa do impacto orçamentário-financeiro, como determina o caput do art. 14; demonstração da não-afetação das metas fiscais; demonstração que os efeitos financeiros do benefício a ser criado ou aumentado foram considerados na estimativa das receitas da lei orçamentária, ou que, alternativamente, medidas de compensação estão sendo propostas.

A falta de cumprimento de requisito da LRF não foi empecilho para a vontade política de aprovação e conversão em lei de várias MPs. Estas encontraram formas de viabilizar algum entendimento de cumprimento da lei, ainda que aparente. Exemplos de formas de “cumprimento aparente” podem ser encontrados em medidas provisórias que indicam como

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.”

fonte de compensação a “reserva de contingência”, o “excesso de arrecadação” e a “redução da sonegação”. Não estão explícitas na LRF tais formas de “compensação”.

Por outro lado, são admitidos como forma de compensação o contingenciamento de dotações orçamentárias, o remanejamento de despesas e o crescimento de arrecadação decorrente do crescimento esperado da economia. Esta forma de compensação é a encontrada em grande parte das medidas provisórias que tratam de renúncia de receita, porém sem sustentação dos requisitos dispostos na LRF.

4.2.3 Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (D.O.C.C.s) - conceituações e considerações

A LRF em seu art. 16 regula a criação de gastos no âmbito administrativo pelo gestor e no art. 17 conceitua despesa obrigatória de caráter continuado como sendo a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Helena (2007) ressalta que o art. 17 exige que os atos que criarem ou aumentarem despesa obrigatória continuada deverão vir instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois seguintes, com demonstração de que não afetarão as metas fiscais (resultado primário), e deverão ter seus efeitos financeiros compensados, seja pela redução de despesa permanente seja pelo aumento de receita permanente, mediante, neste caso, elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, criação ou majoração de tributos. As medidas de compensação deverão integrar o ato que criou ou aumentou despesa obrigatória, o qual só entrará em vigor depois que entrarem em vigor as medidas de compensação.

De acordo com Assis (2007), a margem de expansão objetiva dar transparência à previsão de aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado e permitir a comprovação do requisito disposto na LRF de não afetar as metas fiscais. Margem de expansão caracteriza uma espécie de provisão que se deve considerar ao se estabelecer metas de despesas e resultados, para fazer face às expectativas de aumento de despesa.

O autor aponta, ainda, que embora a inclusão de um demonstrativo de margem de expansão dessas despesas seja exigida, a LRF não disciplina qualquer detalhamento, quer sobre a metodologia de cálculo, quer sobre a forma de apresentação.

Assim, a definição coerente de uma forma de cálculo da estimativa e a apresentação adequada do demonstrativo da margem de expansão de despesas obrigatórias de caráter

continuado tornam-se primordiais para que o objetivo de transparência buscado pela Lei de Responsabilidade Fiscal seja alcançado.

De acordo com trabalhos recentes sobre o assunto, não há controle sobre a utilização da margem de expansão. Desse modo, ela não seria efetiva como limite para o montante acumulado do impacto financeiro-orçamentário das inúmeras proposições das quais podem derivar aumento de despesas obrigatórias a serem executadas no exercício financeiro ao qual se refere. Dados sobre a criação e o aumento de despesas bem como a ausência e insuficiências de informações sobre seus respectivos impactos financeiros serão apresentados no capítulo sobre análise acerca das MPs focalizadas neste trabalho.

Após demonstração dos dados analisados sobre as medidas provisórias que fixam gastos obrigatórios de caráter continuado, poderá ser verificado que tais requisitos são pouco observados, sendo as MPs aprovadas apesar de indicação contrária nas várias notas técnicas que as encaminham para votação em Plenário.

O volume de medidas provisórias e projetos de lei relacionados a despesas obrigatórias que repercute sobre a margem de expansão é grande. É possível aprovar leis cujo impacto orçamentário-financeiro no orçamento em curso seja superior ao montante da margem de expansão a ele relacionado.

Helena (2008)³² observa, igualmente, que o citado mecanismo de compensação para as D.O.C.C.s não é observado sequer pelo Poder Executivo, titular constitucional do poder de iniciativa legislativa privativa na maioria das matérias financeiras, como pode ser aferido do art. 61 e 63 da Constituição³³, preferindo em geral atribuir à Margem de Expansão de Despesas Obrigatórias tal tarefa, o que será demonstrado mais à frente.

Por ser uma categoria de despesas públicas introduzida apenas com o advento da LRF, esse tipo de despesa apresenta certa ambigüidade na sua definição. Apesar disso, os objetivos

³² Autor do Estudo Técnico nº4, abril/2008, da COFF/CD.

³³ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

...

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

...

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

- I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

...

principais do estabelecimento de regras para essas despesas, trazidos pela LRF, seriam a viabilização de um mecanismo sustentável de compensação e o maior controle dessa categoria de despesas, com o estabelecimento de uma margem de expansão, a ser demonstrada em anexo da LDO.

Segundo Assis (2007), as indefinições e ambigüidades quanto ao conceito de despesa obrigatória de caráter continuado podem comprometer a eficácia desse mecanismo de compensação. Possibilita variadas interpretações que dificultam sua aplicação prática e o próprio acompanhamento da evolução e aumento dessa categoria de despesas.

Portanto, embora definidas no art. 17, as despesas obrigatórias de caráter continuado requerem uma definição legal, precisa e adequada para que não se perca todo o esforço de inovação trazido pela LRF.

Oliveira (2004) menciona ser o controle das despesas obrigatórias de caráter continuado um dos pilares normativos da LRF, representando uma sistemática inteiramente nova nos processos institucionais de controle das despesas públicas, do déficit orçamentário e da dívida pública. Justamente por ser uma inovação, o conceito dessa categoria de despesas não é suficientemente claro e conduz alguns doutrinadores e técnicos da área a uma compreensão imperfeita do novo processo de controle da geração de despesas obrigatórias.

Segundo o mesmo autor, a categoria das despesas obrigatórias de caráter continuado presta-se, portanto, a uma função: estabelecer uma regra de discriminação das despesas, de modo que às despesas obrigatórias de caráter continuado se possa aplicar o mecanismo de compensação. Por isso, a regra de discriminação deve ser tão precisa quanto possível, sob pena de, não o sendo, confundirem-se as categorias de despesa pública e tornarem-se indistinguíveis os casos diante dos quais se deva acionar o mecanismo de compensação.

Neste trabalho, procurou-se identificar e analisar, dentre as medidas provisórias editadas no período focalizado, aquelas que fixassem gastos obrigatórios de caráter continuado de acordo com as definições e conceitos estabelecidos na LRF, bem como de acordo com o agrupamento apresentado nos “Relatórios de Avaliação da Execução Orçamentária” publicados pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF)³⁴.

³⁴ Nos “Relatórios de Avaliação da Execução Orçamentária” as Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado são agrupadas em: Abono e Seguro Desemprego; Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00); Sentenças Judiciais; Subvenções Econômicas; Subsídios/Securitização; Créditos Extraordinários; Doações; Indenizações – Proagro; Fundo Constitucional do DF; Fabricação de Cédulas e Moedas; Renda Mensal Vitalícia; FGTS e Transferência ANA – Receitas Uso Recursos Hídricos.

5 Análise das Medidas Provisórias 2004-2007

5.1 Medidas Provisórias: Coleta e Organização dos Dados

Este trabalho é fundamentado na análise das medidas provisórias editadas nos anos de 2004 a 2007, período do plano plurianual anterior. A procura por dados acerca de um provável impacto orçamentário e financeiro nesse intervalo, causado pela edição de medidas provisórias, começou por uma pesquisa de natureza exploratória baseada no site da Presidência da República (PR)³⁵, o qual contém páginas que reúnem todas as medidas provisórias emitidas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, antes e depois da Emenda Constitucional n. 32/2001.³⁶

Os acessos ao site da PR foram feitos entre os meses de julho e outubro de 2008. Os dados foram agrupados e tratados tendo em vista o ano em que se deu a edição da medida provisória. Foi elaborada uma tabela para cada ano analisado que contém todas as MPs identificadas por parâmetros relativos à criação ou aumento de despesa, quantidade e tipo do gasto público. Identificadas as MPs que criam ou aumentam despesas, objeto desse estudo, foram destacadas as MPs relativas à abertura de crédito extraordinário, à criação ou aumento de benefícios tributários e à fixação de despesas obrigatórias de caráter continuado (D.O.C.C.s).

As tabelas demonstram as relações das medidas provisórias e respectivos critérios de análise com vistas a quantificá-las e qualificá-las de acordo com classificações conhecidas de despesas públicas, a saber, despesas obrigatórias e discricionárias, categorias econômicas da despesa e indicador de resultado primário.

O material coletado deu origem a dados estatísticos e numéricos avaliados em conjunto com informações encontradas em notas técnicas e trabalhos elaborados pela Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização do Congresso Nacional sobre a execução orçamentária no período de 2004 a 2007.

Complementou-se, ainda, com dados colhidos junto ao site da Secretaria de Tesouro Nacional, por meio dos Relatórios de Avaliação de Meta Fiscal relativos aos quatro anos destacados, os Relatórios de Avaliação da Execução Orçamentária referentes ao mesmo período elaborados pela Secretaria de Orçamento e Finanças, bem como Relatórios sobre as Contas do Governo, elaborados pelo Tribunal de Contas da União.

³⁵ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Principal.htm

³⁶ A Emenda Constitucional nº 32/ 2001 altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências.

5.2 Medidas Provisórias: Critérios para Análise

Para cada um dos três agrupamentos em que foram separadas as medidas provisórias analisadas, foram consideradas categorias de classificação para melhor compreensão dos dados encontrados.

Além de separar as despesas obrigatórias das discricionárias, utilizou-se a classificação da despesa orçamentária constituída por duas categorias econômicas: despesas correntes e despesas de capital³⁷. Conseqüentemente, adotou-se a classificação em grupos de natureza de despesa que são vinculados às categorias econômicas, conforme quadro abaixo:

Categoria Econômica	Grupo de Natureza da Despesa (GND)
3. Despesas correntes	1. Pessoal e Encargos Sociais 2. Juros e Encargos da Dívida 3. Outras Despesas Correntes
4. Despesas de capital	4. Investimentos 5. Inversões Financeiras 6. Amortização da Dívida

Fonte: Giacomoni (2007)

Segundo Giacomoni (2007), o objetivo dessa classificação é dar indicações acerca dos efeitos dos montantes encontrados nesses tipos de gastos públicos e o impacto gerado sobre a economia.

Utilizou-se, igualmente, classificação da despesa de acordo com o identificador de resultado primário, que se originou por disposição das leis de diretrizes orçamentárias, a partir do exercício de 2001, para auxiliar na apuração do resultado primário³⁸. Possibilita verificar se a despesa impacta no alcance das metas fiscais do período analisado. Conforme a lei orçamentária de 2007, os identificadores de resultado primário eram assim descritos:

RP 0 – identificador de resultado primário 0 significa que a despesa é financeira;

RP 1 – identificador de resultado primário 1 significa que a despesa é primária obrigatória, ou seja, constitui obrigação constitucional ou legal da União e consta do Anexo V da LDO;

³⁷ De acordo com Giacomoni (2007), as despesas correntes possibilitam determinar a participação do setor público no consumo. Possibilita verificar, igualmente, o quanto da despesa pública visa ao custeio da máquina administrativa. Para o autor, as despesas de capital são aquelas que contribuem para a aquisição de bens de capital e de produtos para revenda; a concessão de empréstimos e a amortização de dívidas. Possibilita verificar o quanto o Governo gasta com investimentos e inversões financeiras, entre outros.

³⁸ De acordo com a metodologia empregada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o resultado primário, que exclui das receitas totais os ganhos de aplicações financeiras e, dos gastos totais, os juros nominais devidos, mede como as ações correntes do setor público afetam a trajetória de seu endividamento líquido. O principal objetivo desse cálculo é avaliar a sustentabilidade da política fiscal em um dado exercício financeiro, tendo em vista o patamar atual da dívida consolidada e a capacidade de pagamento da mesma pelo setor público a longo prazo.

RP 2 – identificador de resultado primário 2 significa que a despesa é primária discricionária, consideradas aquelas não incluídas no Anexo V da LDO;

RP 3 – identificador de resultado primário 3 significa que a despesa é relativa ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos (PPI), constante do Anexo específico da Lei Orçamentária, não serão considerados no cálculo do resultado primário;

RP 4 – identificador de resultado primário 4 significa que a despesa é constante do orçamento de investimento das empresas estatais que não impactam o resultado primário.

Cada um dos três agrupamentos adotados para a classificação das MPs será detalhado separadamente, de acordo com suas categorias e análises decorrentes.

Ressalte-se que a maior parte das exposições de motivos que encaminharam as MPs para apreciação no Congresso Nacional não trouxe importantes dados para avaliar com maior precisão o impacto orçamentário e financeiro decorrente. Tal ressalva é encontrada em várias notas técnicas da Comissão Mista de Orçamento.

5.3 Dados Gerais sobre as MPs

O levantamento realizado no site da Presidência da República revelou o total de 252 MPs editadas de 2004 a 2007: 73 editadas em 2004, 42 em 2005, 67 em 2006 e 70 editadas em 2007. Nota-se que há um equilíbrio no número de medidas provisórias emitidas a cada ano, exceto em 2005, ano em que os escândalos políticos³⁹ e uma conseqüente fragilidade do Governo podem ter refreado o seu ímpeto legislativo.

Ao juntar as medidas provisórias que abrem crédito extraordinário, as que tratam de renúncia de receita e as que fixam despesas obrigatórias de caráter continuado, chega-se ao número de 164 MPs, cerca de 65% do total de MPs editadas no período.

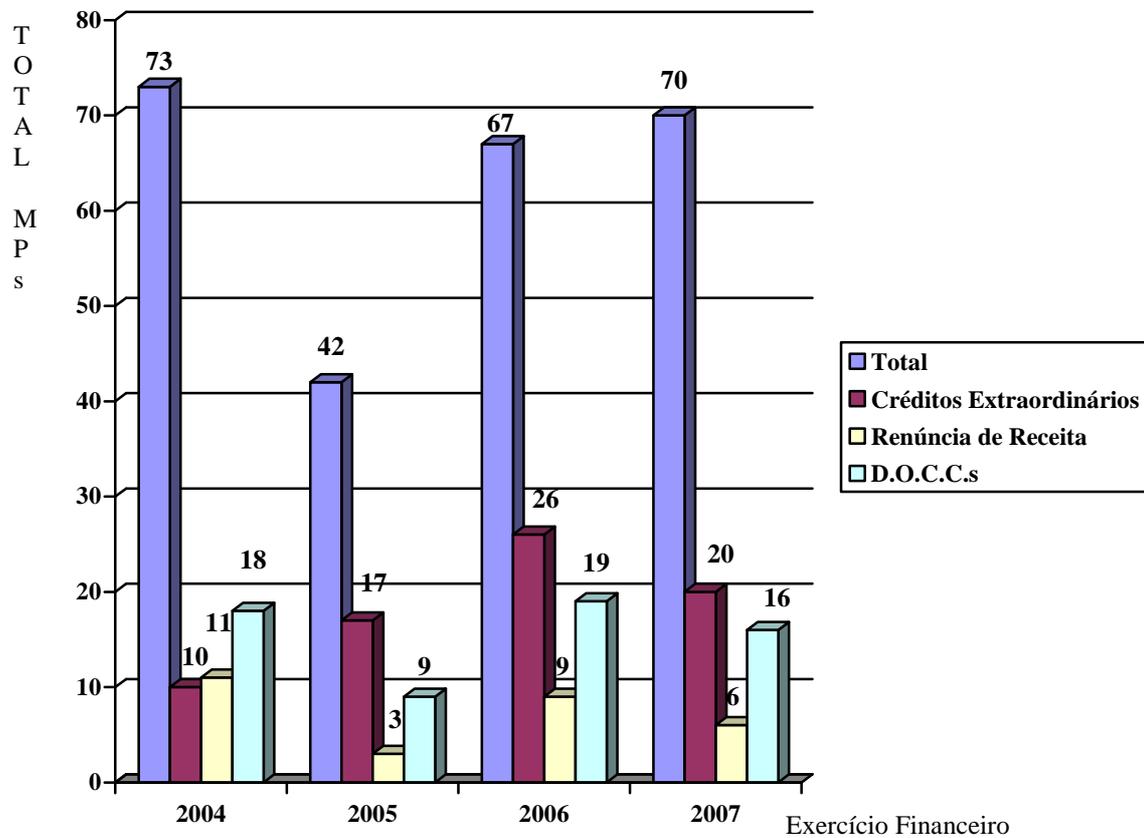
Retirando-se o número de 20 MPs⁴⁰ que abrem créditos para despesas realmente imprevisíveis e obedecendo aos requisitos constitucionais de urgência e relevância, somam 142 as MPs que versam sobre matérias que deveriam ser encaminhadas por projetos de lei, ou seja, 56,35% em relação ao número total de MPs editadas no período.

O Gráfico 1 apresenta as 252 MPs editadas de 2004 a 2007, dentro dos perfis indicados como critérios de análise.

³⁹ O escândalo do mensalão foi a crise de maior repercussão do primeiro mandato do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O estopim da crise ocorreu em maio de 2005 e acabou provocando a queda do Chefe da Casa Civil, o ex-Ministro José Dirceu.

⁴⁰ Resultado da avaliação pessoal dos requisitos de urgência, relevância e imprevisibilidade apontados pelas exposições de motivos que encaminharam as MPs, em confronto com as informações obtidas no Estudo n.º 006-abril/2008 do Núcleo de Orçamento da Liderança do PSDB.

Gráfico 1: Medidas Provisórias/ Matéria Tratada.



A Tabela 1 detalha a quantidade de MPs que abrem créditos extraordinários no intervalo 2004-2007, relacionando-as com o tipo de ação que as originaram.

Tabela 1 – MPs sobre créditos extraordinários em relação às demais ações.

Exercício	Número Total de MPs (a)	MPs para despesas imprevisíveis(b)	% (b)/(a)	Demais Ações (c)	% (c)/(a)
2004	10	2	20,0%	8	80,0%
2005	17	4	23,5%	13	76,5%
2006	26	9	33,3%	17	66,7%
2007	20	5	25,0%	15	75,0%
Total	73	20	27,4%	54	72,6%

Observa-se que somente 20 medidas provisórias, 27,4% do total de MPs usadas para abertura de crédito extraordinário, foram consideradas como adequadas aos requisitos de urgência, relevância e imprevisibilidade dispostos na Constituição Federal, conforme análise

dos textos das Exposições de Motivos que as encaminharam para apreciação no Congresso Nacional.

5.4 Créditos Extraordinários:

Foram identificadas 73 (setenta e três) medidas provisórias que abriram créditos extraordinários de 2004 a 2007, do total de 252 (duzentos e cinquenta e duas) editadas no período, conforme detalhado na Tabela 2 com os valores aproximados em bilhões de reais.

Tabela 2: MPs / Valores em bilhões.

Exercício	Número de MPs	Valor R\$ bi
2004	10	8,1
2005	17	12,1
2006	26	27,4
2007	20	48,2
Total	73	95,8

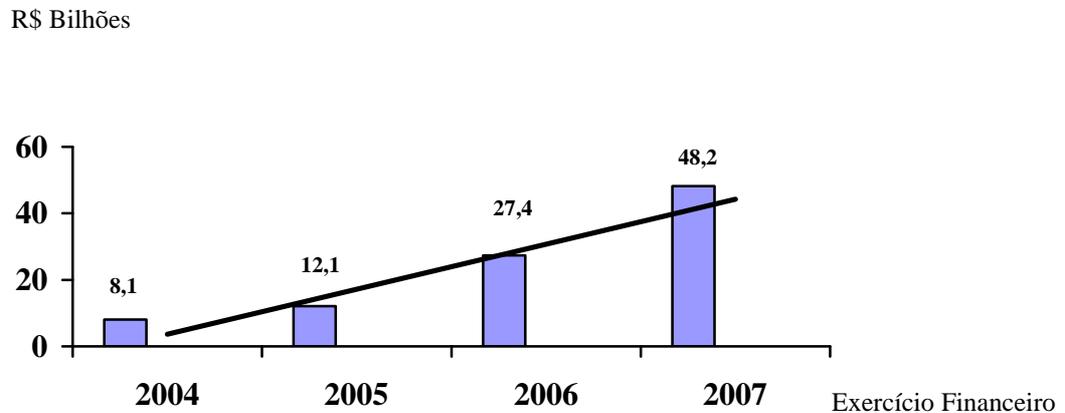
Fonte: Nota Técnica Conjunta n. 02/2008 – CONORF/SF e COFF/CD

As 73 MPs foram avaliadas separadamente pelo ano de edição, de acordo com a quantidade do gasto gerado, a natureza obrigatória ou discricionária da despesa, sua categoria econômica, seu grupo de natureza de despesa e o fator de resultado primário.

Ao analisar o conjunto dos quatro anos, percebe-se que a utilização dessa ferramenta legal para a abertura de créditos extraordinários recrudesciu, atingindo seu ápice em 2006, considerando-se o número de MPs editadas. Se considerarmos o valor envolvido, por outro lado, o exercício de 2007 supera os três anteriores.

O montante total apurado nesse exercício é quase seis vezes o valor total dos créditos extraordinários abertos em 2004. O salto é impressionante visto que o valor aferido em 2004 representa cerca de 8,4% do total das dotações abertas, enquanto o valor alcançado em 2007 importa em mais de 50% das despesas fixadas por créditos extraordinários no período analisado, conforme ilustrado no Gráfico 2.

Gráfico 2: Comparativo dos valores totais dos créditos extraordinários abertos por MPs de 2004 a 2007, em R\$ bilhões



5.4.1 Créditos Extraordinários: Exercício Financeiro de 2004

No exercício de 2004 foram abertos dez créditos extraordinários por meio de MPs⁴¹, no valor aproximado de 8,1 bilhões de reais, dos quais apenas dois créditos podem ser considerados de urgência e relevância, atendendo às exigências da Constituição Federal. Estes foram abertos pelas MPs 289/2004 e 211/2004, no valor total de 92 milhões de reais, para atender despesas imprevisíveis em favor do Ministério dos Transportes e da Integração Nacional.

De fato, atenta-se que apenas 18% do valor total de dotações abertas dessa forma atendem aos requisitos constitucionais. O total de despesas fixadas por créditos extraordinários em 2004 estão apresentados na Tabela 3.

⁴¹ A MP 196, de 02/07/2004 que abriu crédito extraordinário, em favor de Ministérios, no valor de R\$ 86.080.000,00 foi declarada sem eficácia por Ato Declaratório do Congresso Nacional, pois teve seu prazo de vigência encerrado no dia 16 de novembro do daquele ano. De acordo com a EMC n.32 "...§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas."

Tabela 3: MPs 2004/Créditos Extraordinários.

Número de MPs	Tipo do Gasto	R\$ milhões	% Valores
10	geral	8.123,31	100,0 %
07	despesas obrigatórias (d.o.) RP=1, gnd 1,2,3 e 4	5.714,93	70,4%
02	despesas obrigatórias (d.o.) e discricionárias (d.d.) RP=1, RP=2, gnd 1,2,3 e 4	1.508,38	18,6%
01	transferência voluntária(d.d.) RP=2, gnd 4	900,00	11,1%

Observa-se pela leitura das exposições de motivos e das notas técnicas elaboradas no Congresso Nacional para apreciação das MPs que grande parte das solicitações de abertura de dotações seria para atender a ações de custeio da máquina administrativa dos órgãos solicitantes e a algumas poucas ações de investimento.

Detecta-se na coluna de tipo de gasto que o montante das despesas obrigatórias é bem maior que o destinado a despesas discricionárias. Nas Exposições de Motivos que trazem o detalhamento das ações para as quais foram solicitados os créditos extraordinários identifica-se que a maior parte deles destina-se a despesas correntes. As despesas de capital resumem-se a investimentos nas estatais e a despesas de capital não-discricionárias.

Pela variedade de ações orçamentárias envolvidas, destacam-se as MPs 184/2004 e 217/2004 no valor total de R\$ 1.508,38 milhões. Esses dois instrumentos solicitam abertura de créditos extraordinários aos Orçamentos Fiscal e de Investimento da União, em favor de vários Ministérios. Misturam-se despesas correntes e despesas de capital, grupos de natureza de despesas 1, 2, 3 e 4, bem como despesas obrigatórias e discricionárias.

Essa forma de elaboração de textos de medidas provisórias segue como tendência cada vez mais forte nos próximos exercícios, inclusive na forma de defender a alocação de recursos extraordinários. Passam a ser comuns a indicação de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício anterior, o excesso de arrecadação e a anulação total ou parcial de dotações orçamentárias contidas na lei orçamentária anual.

5.4.2 Créditos Extraordinários: Exercício Financeiro de 2005

No exercício de 2005 foram abertos 17⁴² créditos extraordinários por meio de MPs, no valor aproximado de 12,1 bilhões de reais, dos quais apenas quatro créditos podem ser considerados para suprir despesas imprevisíveis, atendendo às exigências da Constituição Federal. Estes foram abertos pelas MPs 244/2005, 250/2005, 257/2005 e 262/2005, no valor total de 234,32 milhões de reais.

Observa-se que apenas aproximadamente dois por cento do valor total de dotações abertas como crédito extraordinário atendem aos requisitos constitucionais. A Tabela 4 ilustra o detalhamento dos valores nesse exercício financeiro.

Tabela 4: MPs 2005/Créditos Extraordinários.

Número de MPs	Tipo do Gasto	R\$ milhões	% Valores
17	geral	12.078,58	100,0 %
12	despesas obrigatórias (d.o.) RP=1, gnd 1,2,3 e 4	8.589,10	71,11%
02	despesas obrigatórias (d.o.) e discricionárias (d.d.) RP=1, RP=2, gnd 1,2,3 e 4	2.039,90	16,89%
03	despesas primárias discricionárias(d.d.) RP=2, gnd 4 e 5	1.449,58	12,00%

Como em 2004, observou-se, pela leitura das exposições de motivos e das notas técnicas elaboradas no Congresso Nacional para apreciação das MPs, que grande parte das solicitações de abertura de dotações seria para atender a ações de custeio da máquina administrativa dos órgãos solicitantes e a algumas poucas ações de investimento.

A tabela mostra que o montante das despesas obrigatórias continua bem maior que o destinado a despesas discricionárias. Igualmente, no detalhamento das ações para as quais foram solicitados os créditos extraordinários, explicitadas nas Exposições de Motivos, o montante maior permanece destinado a despesas correntes.

Nesse exercício há um aumento tímido no montante gasto com despesas discricionárias, principalmente investimentos considerados do grupo de natureza de despesa

⁴² A MP 245/2005 que abre crédito extraordinário em favor da Presidência da República, de Ministérios e de Encargos Financeiros da União, no valor global de R\$ 393.323.000,00, foi rejeitada por Ato Declaratório da Câmara dos Deputados, em 21/06/2005.

4, identificadas por fator de resultado primário 2, ou seja, despesas que impactam no resultado primário do exercício.

Ressaltam-se as MPs 256/2005, que abre crédito para os Ministérios das Minas e Energia e Transportes, a 260/2005, que abre crédito para investimentos em aeroportos e a 266/2005, que abre créditos para realização de obras em unidades da Federação, no valor total de R\$ 2.039,90 milhões.

Destaca-se a MP 256/2005, pelas lacunas e imprecisões nas informações prestadas sobre o impacto orçamentário e financeiro das solicitações de abertura de créditos extraordinários por medidas provisórias. A conclusão disposta na nota técnica⁴³ produzida pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, aponta a inadequação orçamentária e financeira da referida MP. Relata o consultor, segundo a Exposição de Motivos que a encaminha, que a solicitação de crédito extraordinário seria viabilizada com recursos de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União de 2004 e de anulação parcial de dotações orçamentárias.

A nota técnica descreve os problemas associados à aritmética do crédito orçamentário, pois não haveria correspondência entre cancelamentos e suplementações por fontes, assim como se verificaria diminuição do resultado primário de 2005 por exatos R\$ 22 milhões. Isto porque essa diferença, do ponto de vista da meta de resultado primário, não poderia ser suprida por superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial referente ao exercício de 2004. Esse superávit seria formado por receitas que, arrecadadas e recolhidas ao caixa do Tesouro Nacional, compuseram os resultados fiscais do próprio exercício de 2004 e não poderiam, portanto, compor o resultado fiscal de um segundo exercício

Além da insuficiente justificativa do cumprimento dos requisitos de urgência e imprevisibilidade, eximidas as quatro MPs indicadas anteriormente como realmente editadas para solucionar gastos imprevisíveis, as notas técnicas elaboradas pelas consultorias de orçamento do Congresso Nacional apontam que, das 17 medidas provisórias editadas no exercício de 2005 para abertura de créditos extraordinários, pelo menos dez apresentam desequilíbrio fiscal ao promover a elevação de despesas primárias sem a respectiva demonstração de compensação.

Embora a abertura de crédito extraordinário não esteja condicionada à indicação dos recursos correspondentes⁴⁴, após a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal há uma

⁴³ <http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2005/mp2562005.pdf>

⁴⁴ Dispõe a Lei 4.320/1964 que:

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

preocupação, ou deveria haver, com relação aos aspectos de transparência das despesas orçamentárias e com o cumprimento das metas fiscais constantes das LDOs. Entretanto somente a MP 245/2005, que abre crédito extraordinário em favor da Presidência da República, de Ministérios e de Encargos Financeiros da União, no valor global de R\$ 393.323.000,00, foi rejeitada por Ato Declaratório da Câmara dos Deputados, em 21/06/2005.

5.4.3 Créditos Extraordinários: Exercício Financeiro de 2006

No exercício de 2006 foram abertos 26⁴⁵ créditos extraordinários por meio de MPs, no valor aproximado de 27,4 bilhões de reais. Desse total, 249,53 milhões de reais foram originados por créditos extraordinários encaminhados por nove medidas provisórias que atenderam às exigências da Constituição Federal, caracterizando urgência, relevância e imprevisibilidade da despesa. Tais créditos foram abertos pelas MPs 278, 299, 311, 313, 318, 322, 325, 331 e 333/2006.

Observa-se que menos de aproximadamente 1% do valor total de dotações abertas por meio de crédito extraordinário no ano de 2006 atendeu aos requisitos constitucionais. A Tabela 5 apresenta os dados do período.

Tabela 5: MPs 2006/Créditos Extraordinários.

Número de MPs	Tipo do Gasto	R\$ milhões	% Valores
26	geral	27.417,09	100,0 %
09	despesas obrigatórias (d.o.) RP=1, gnd 1,2,3 e 4	19.523,80	71,22%
16	despesas obrigatórias (d.o.) e discricionárias (d.d.) RP=1, RP=2, gnd 1,2,3 e 4	7.786,57	28,40%
01	despesas primárias discricionárias(d.d.) RP=2, gnd 4 e 5	106,72	0,38%

Nota-se nesse exercício o aumento significativo de edição de medidas provisórias de caráter geral e de abertura de crédito extraordinário para vários órgãos da administração pública, para os mais diversos objetivos. 16 das 26 MPs editadas em 2006 fixaram despesas dessa forma, o que dificulta a análise do impacto financeiro e orçamentário provocado no período. A medida provisória n. 324/2006, um exemplo típico, abriu crédito extraordinário em

⁴⁵ MP 338/2006, que abre crédito extraordinário ao Orçamento de Investimento para 2006, foi declarada sem eficácia segundo Ata Plenária, de 31.5.07.

favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Fazenda; da Justiça; da Previdência Social; do Trabalho e Emprego; dos Transportes; da Defesa; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e das Cidades, no valor global de R\$ 1,5 bilhão.

Mantiveram-se os mesmo vícios de MPs de exercícios anteriores e aumentaram-se os valores envolvidos. Destaque-se que o crédito aberto pela MP supracitada envolve elevado montante, grande parte do qual classificado como despesa primária, com impacto negativo sobre o cálculo do superávit primário, e tem por fonte predominante de recursos a utilização de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício anterior.

A demora na aprovação da Lei Orçamentária Anual de 2006⁴⁶ pode ser a causa da emissão de tantas medidas provisórias no período, abrangendo ações de objetivos variados e constantes no projeto de lei orçamentária. Essa característica aponta para execução orçamentária antecipada, visto não haver imprevisibilidade nas ações propostas.

Helena (2005), em nota técnica elaborada sobre o assunto⁴⁷, considera que a despesa só é passível de ser autorizada mediante crédito extraordinário imprevisível, se a possibilidade da ocorrência da despesa for imprevisível em si e não as condições de sua realização, no caso a existência ou não de lei orçamentária autorizativa.

Cumpram-se destacar, ainda, a edição das MPs 326, 318, 298 e 289/2006 que envolvem abertura de créditos extraordinários para Operações Oficiais de Crédito, no valor total de R\$ 740,09 milhões, despesas obrigatórias consideradas do grupo de natureza de despesa 3, identificadas por fator de resultado primário 1, ou seja, despesas que impactam no resultado primário do exercício.

A tabela ilustra a evolução do gasto maior com despesas obrigatórias em detrimento das despesas discricionárias e das despesas correntes em detrimento das despesas de capital.

Destacam-se também as MPs 314 e 324/2006 que abrangem ações consideradas como adequadas aos parâmetros exigidos para a inclusão no âmbito do Projeto-Piloto de Investimentos Públicos (PPI), no valor total de R\$ 930,40 milhões. Estas são despesas discricionárias, de indicador de resultado primário 3, portanto não afetam o resultado primário do exercício.

⁴⁶ A Lei 11.306/2006, a Lei Orçamentária Anual, foi sancionada em 16 de maio de 2006.

⁴⁷ Nota Técnica n. 48/2005 da COFF/CD

5.4.4 Créditos Extraordinários: Exercício Financeiro de 2007

No exercício de 2007 foram abertos 20⁴⁸ créditos extraordinários por meio de MPs, no valor aproximado de 48,2 bilhões de reais. Desse total, 614 milhões de reais foram originados por créditos extraordinários encaminhados por cinco medidas provisórias que atenderam às exigências da Constituição Federal, caracterizando urgência, relevância e imprevisibilidade da despesa. Estes foram abertos pelas MPs 344, 364, 370, 399 e 409/2007.

Permanece baixa, como observado nos exercícios anteriores, a porcentagem relativa ao valor total de dotações abertas por meio de crédito extraordinário que realmente atenderam aos requisitos constitucionais. Nesse exercício não passou de aproximadamente 1,3%.

O montante de 48, 2 bilhões em créditos abertos por MPs em 2007 superou ainda em quase um bilhão a soma dos valores das dotações abertas por créditos extraordinários nos três anos anteriores. Conseqüentemente, todos os tipos de gastos aumentaram como pode ser observado na Tabela 6.

Tabela 6: MPs 2007/Créditos Extraordinários.

Número de MPs	Tipo do Gasto	R\$ milhões	% Valores
20	geral	48.200,0	100,0 %
06	despesas obrigatórias (d.o.) RP=1, gnd 1,2,3 e 4	21.130,6	43,80%
12	despesas obrigatórias (d.o.) e discricionárias (d.d.) RP=1, RP=2, gnd 1,2,3 e 4	20.668,7	42,85%
02	despesas primárias discricionárias(d.d.) RP=2, gnd 4 e 5	6.434,72	13,35%

Ao contrário dos três exercícios anteriores, houve um equilíbrio entre a abertura de créditos para despesas obrigatórias e discricionárias, com aumento significativo nas dotações indicadas para despesas de capital.

Esse aporte de recursos para investimentos e ações orçamentárias classificadas no grupo de natureza de despesa 4, com identificadores de resultado primário 2 e 3, é reflexo do esforço do governo em alavancar o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), com a edição das MPs 346, 356 e 381/2007.

⁴⁸ MP 400/2007, que abre crédito extraordinário, em favor da Presidência República e do Ministério da Saúde, no valor global de R\$ 50.000.000,00, foi rejeitada pelo Ato Declaratório nº 2, de 2008-SF. A MP 399/2007, que abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República e dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Transportes, do Meio Ambiente e da Integração Nacional, no valor global de R\$ 456.625.000,00, foi declarada sem eficácia por decurso de prazo para apreciação.

Observa-se um esforço parecido no aporte de recursos para a realização dos Jogos Pan-Americanos de 2007 no Rio de Janeiro. Ações para esse evento foram incluídas nas MPs 343 e 364/2007, e foram os focos da MP 356/2007.

Em termos de criação de gastos obrigatórios, destaca-se a MP 365/2007 pelo seu valor total de R\$ 5.200,00 milhões para cobrir Encargos Financeiros, despesas correntes da União.

É do exercício de 2007 a medida provisória 405, sobre a qual há o pronunciamento do STF⁴⁹. A MP 405/2007 foi objeto da ADIN 4.048/2008, mas foi convertida em lei, de qualquer forma tendo seus efeitos assegurados. Portanto, foram asseguradas dotações orçamentárias em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 5,5 bilhões, para os diversos fins especificados.

Nota-se que as notas técnicas elaboradas no Congresso Nacional para apreciação das medidas provisórias editadas nesse exercício continuam combativas acerca da obediência aos requisitos constitucionais para abertura de créditos extraordinários e para o exame de adequação orçamentária e financeira. No entanto, percebe-se que as notas técnicas emitidas em 2006 e, principalmente, em 2005, eram mais incisivas quanto às inadequações encontradas.

Percebe-se certa acomodação apesar de identificar e apontar as inadequações formais e materiais do uso de medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários. Os dados aferidos nos últimos quatro exercícios demonstram que este procedimento se consolidou de tal forma que o sentido de sua apreciação pelo Congresso Nacional se perdeu há algum tempo.

5.5 Renúncias de Receitas

As regras dispostas no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal serviram de base para formatar os critérios de análise das medidas provisórias que fixaram benefícios tributários no período de 2004 a 2007.

O Gráfico 1 mostrou o número de MPs que dispuseram sobre renúncia de receita nos quatro exercícios focalizados. Porém, há um descompasso entre o número de MPs que tratam do tema e as MPs que efetivamente apresentam o impacto orçamentário e financeiro que foi provocado pela fixação do benefício tributário respectivo.

Na Tabela 7, ilustra-se a diferença explícita entre o número das medidas provisórias que trazem seus efeitos financeiros e as que têm essa lacuna de informação:

⁴⁹ Veja Capítulo 4.1.3.

Tabela 7: Medidas Provisórias e Renúncias de Receitas no período 2004-2007.

Exercício	(a) MPs sobre Renúncia de Receita	(b) Fixam Benefícios Tributários.	(c) Apresentam Estimativa de Impacto Financeiro.	Valor R\$ milhões
2004	11	9	6	2.038,00
2005	3	2	2	1.303,00
2006	9	8	5	2.274,46
2007	6	6	4	1.674,20
Total	29	25	17	7.327,16

Supõe-se que se as 29 MPs (a) que trataram de renúncia de receita de 2004 a 2007 obedecessem ao artigo 14 da LRF, o valor absoluto de renúncias de receitas fixadas por benefícios tributários nesse intervalo seriam superiores aos R\$ 7.327,16 milhões, o que representam a soma das perdas de arrecadação a cada exercício do período apurado. Das 25 MPs (b) identificadas que fixaram benefícios tributários, 17 MPs (c) seguiram as recomendações do artigo 14 da LRF e apresentaram algum tipo de estimativa de impacto financeiro para o exercício e os dois anos subseqüentes.

Tome-se como exemplo a MP 206/2004, que altera a tributação do mercado financeiro e de capitais, e dá outras providências. A Exposição de Motivos⁵⁰ que a encaminhou dispõe que as estimativas realizadas quando da elaboração da medida provisória indicam uma perda potencial de arrecadação da ordem de R\$ um bilhão por ano, a qual será compensada pelo aumento de arrecadação resultante de mudanças já implementadas na legislação tributária e pela ampliação da base de cálculo dos tributos em decorrência do perfil da retomada da atividade econômica, atendendo, portanto, ao disposto no inciso II do art. 14 da Lei Complementar 101 de 2000.

De fato, há uma projeção dessa estimativa sobre os anos subseqüentes ao da implantação do benefício e a evolução do impacto financeiro recrudescer a cada ano. O impacto subseqüente das seis MPs editadas em 2004, inclusive a MP 206, chega ao montante de R\$ 3.450,00 milhões para 2005 e R\$ 3.150,00 para 2006. Os valores que constam da Tabela 7, após um exercício estimativo considerando as projeções das perdas de receita para os exercícios seguintes, podem chegar aos valores apresentados na Tabela 8.

⁵⁰ EM N° 00111/2004, de 06 de agosto de 2004.

Tabela 8: Renúncias de Receita fixadas por MPs: Estimativas dos valores acumulados no período 2004-2007.

Exercício	Valor R\$ milhões (fixado no exercício)	Valores R\$ milhões (acumulado)
2004	2.038,00	2.038,00
2005 (+2004)	1.303,00	4.780,00
2006(+2004+2005)	2.274,46	9.336,80
2007(2004+2005+2006)	1.674,20	7.394,90
Total	7.327,16	23.549,70

Além da ausência de informação já comentada, a falta de uma metodologia única no tratamento do assunto também traz conseqüências quanto à real aferição das despesas advindas de renúncia fiscal. É o caso da MP 348/2007, que institui o Fundo de Investimento em Participações em Infra-Estrutura - FIP-IE, e dá outras providências. Rosa (2007) avaliou-a e apontou em nota técnica da CONORF/SF⁵¹ não concordar com a exposição de motivos da MP, que nega perda de receita e não traz nenhuma estimativa de sua possível ocorrência, contrariando o art. 14 da LRF.

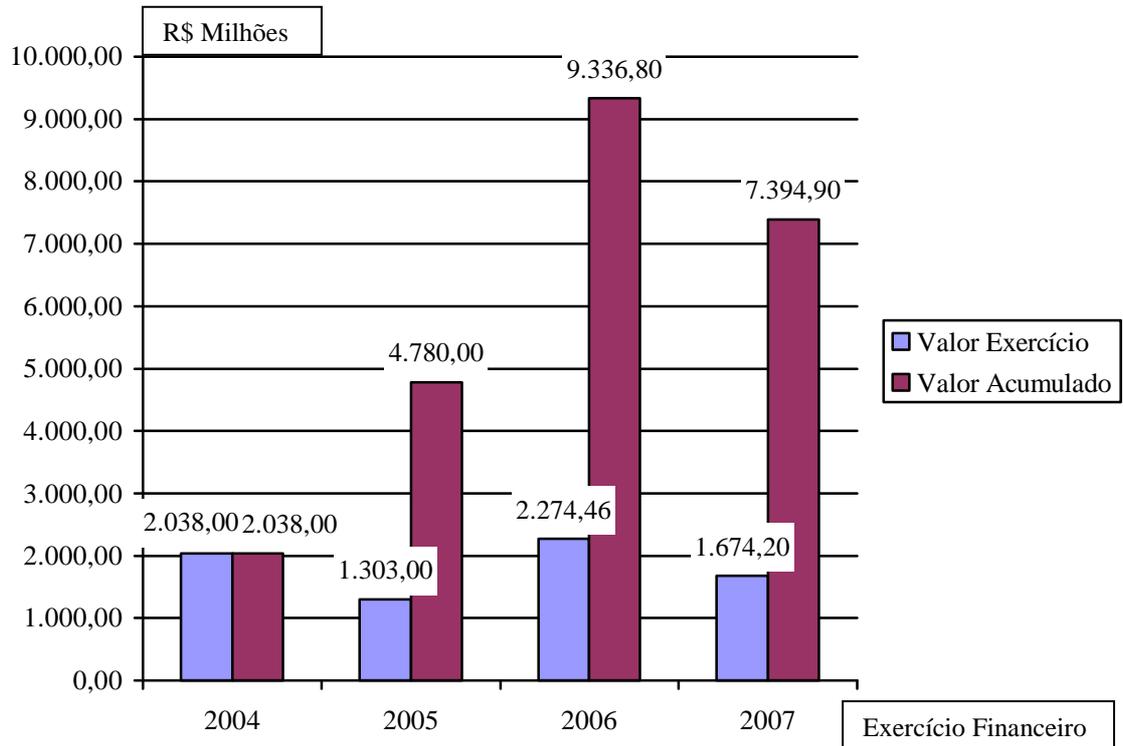
Tendo em vista a discordância nesse ponto, o consultor elaborou um exercício para estimar tais gastos. Chegou-se a uma perda de receita em 8 anos da ordem de R\$ 4,0 bilhões. Para 2007, como o Fundo e os projetos ainda estavam sendo estruturados, estimou-se uma perda de receita em torno de R\$ 112,5 milhões, valores não considerados na Tabela 8 porque não foram apresentados originalmente na MP.

Os valores encontrados certamente impactaram no resultado primário desses exercícios. No entanto, embora a LRF discipline o assunto, as MPs supracitadas não seguiram o dispositivo legal, não apresentaram o respectivo impacto financeiro na meta fiscal do exercício nem detalhamentos sobre a forma de compensação.

O impacto financeiro acumulado das medidas provisórias focalizadas de 2004 a 2007 alcança R\$ 23.549,70 milhões, mais de três vezes o valor anterior, de R\$ 7.327,16 milhões. O Gráfico 3 estabelece melhor a comparação entre esses valores, observando-se a igualdade de colunas no exercício de 2004 como o marco zero de aferição da evolução acumulativa de impacto financeiro no período analisado.

⁵¹ Nota Técnica da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, de 26 de janeiro de 2007.

Gráfico 3: Valores de renúncias de receitas no período 2004-2007.



Percebe-se, portanto, que o impacto das renúncias de receitas à União fixadas por medidas provisórias podem ser bem maior do que o apresentado nos documentos relativos aos encaminhamentos das proposições.

5.6 Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

Procurou-se analisar as medidas provisórias que fixaram gastos obrigatórios de caráter continuado nos exercícios financeiros de 2004 a 2007, de acordo com as definições e conceitos colocados e apontados na LRF e detalhados no agrupamento apresentado nos “Relatórios de Avaliação da Execução Orçamentária” da SOF.

Definidos os critérios de análise das medidas provisórias que fixam gastos obrigatórios continuados, chegou-se aos números apresentados na Tabela 9.

Tabela 9: Medidas Provisórias e D.O.C.C.s no período 2004-2007.

Exercício	(a) MPs que fixam D.O.C.C.s	(b) Apresentam Estimativa de Impacto Financeiro.	(c) Uso da Margem de Expansão Líquida	Valor R\$ milhões
2004	18	16	12	4.180,36
2005	9	5	3	5.661,27
2006	19	15	11	15.560,00
2007	16	9	5	6.626,94
Total	62	45	31	32.028,57

Das 62 medidas provisórias que fixaram D.O.C.C.s no período analisado, cerca de 70% apresentaram estimativa de impacto financeiro para o exercício e para os dois anos subsequentes. 50% apontam que as despesas decorrentes serão atendidas dentro da margem de expansão líquida das despesas obrigatórias de caráter continuado.

De forma análoga à análise feita com as medidas provisórias que criaram ou aumentaram benefícios tributários, a falta de informações relativas às 17 medidas provisórias que fixam D.O.C.C.s prejudicaram a aferição do montante real de despesas desse tipo no período de 2004 a 2007.

Consideram-se para efeito de base de cálculos para os valores identificados nas tabelas comparativas, apenas as MPs que apresentam estimativas financeiras.

Atos que criaram despesas continuadas, como a MP 384/2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), além de não seguirem os pressupostos de urgência e relevância, descumprem o que dispõe a LRF. Essa medida provisória, da forma que está proposta em sua exposição de motivos, não indica fontes de recursos para a execução das despesas no exercício de 2007, mas apenas mostra que as despesas decorrentes dos auxílios financeiros serão atendidas dentro da Margem de Expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, previsto no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2008.

Em nota técnica sobre a proposição⁵², a Consultoria de Orçamento do Senado aponta a inconformidade de remeter a adequação da compatibilidade financeira e orçamentária para o próximo exercício, pois isso impediria a aplicação da autorização legislativa para o exercício de 2007, sendo que não havia menção a esse impeditivo na proposta.

⁵²Nota Técnica de adequação financeira e orçamentária da MP 384/2007, de 25.06.2007. elaborada pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

O uso indiscriminado de medidas provisórias para fixação desse tipo de despesa combina-se à citação freqüente de que o impacto financeiro decorrente, mesmo não demonstrado, será absorvido pela margem líquida de expansão de despesas de caráter continuado.

A exemplo das 31 MPs apontadas na Tabela 9, a MP 309/2006, que dispõe sobre a criação do Plano Especial de Cargos da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, apresenta um custo declarado, mas não comprovado, de R\$ 4,98 milhões no exercício de 2006 e R\$ 9,27 milhões nos dois exercícios subseqüentes. Igualmente, ressalva que essas despesas reduzirão a margem líquida de expansão para despesas de caráter continuado nos exercícios de 2007 e 2008 e que o montante apurado está compatível com a previsão de aumento da receita decorrente do crescimento real da economia, fundamentada na série histórica relativa à ampliação da base de arrecadação nos últimos anos.

Fazendo um exercício estimativo do impacto anual crescente e acumulativo, somente nos anos subseqüentes, dos montantes das D.O.C.C.s fixadas no intervalo 2004-2007, chega-se aos valores apresentados à Tabela 10.

Tabela 10: D.O.C.C.s fixadas por MPs. Estimativas dos valores acumulados no período 2004 – 2007.

Exercício	Valores R\$ milhões (fixado no exercício)	Valores R\$ milhões (acumulado)
2004	4.180,36	4.180,36
2005(+2004)	5.661,27	9.841,63
2006(+2004+2005)	15.560,00	19.740,36
2007(2004+2005+2006)	6.626,94	32.028,57
Total	32.028,57 (a)	65.790,92 (b)

A diferença entre o total fixado a cada ano e o total acumulado no período é de mais de 100%, ou seja, o montante total dobra de valor. A representação do montante total (a) no conjunto das despesas obrigatórias de caráter continuado nesses quatro exercícios pode ser verificada na Tabela 11.

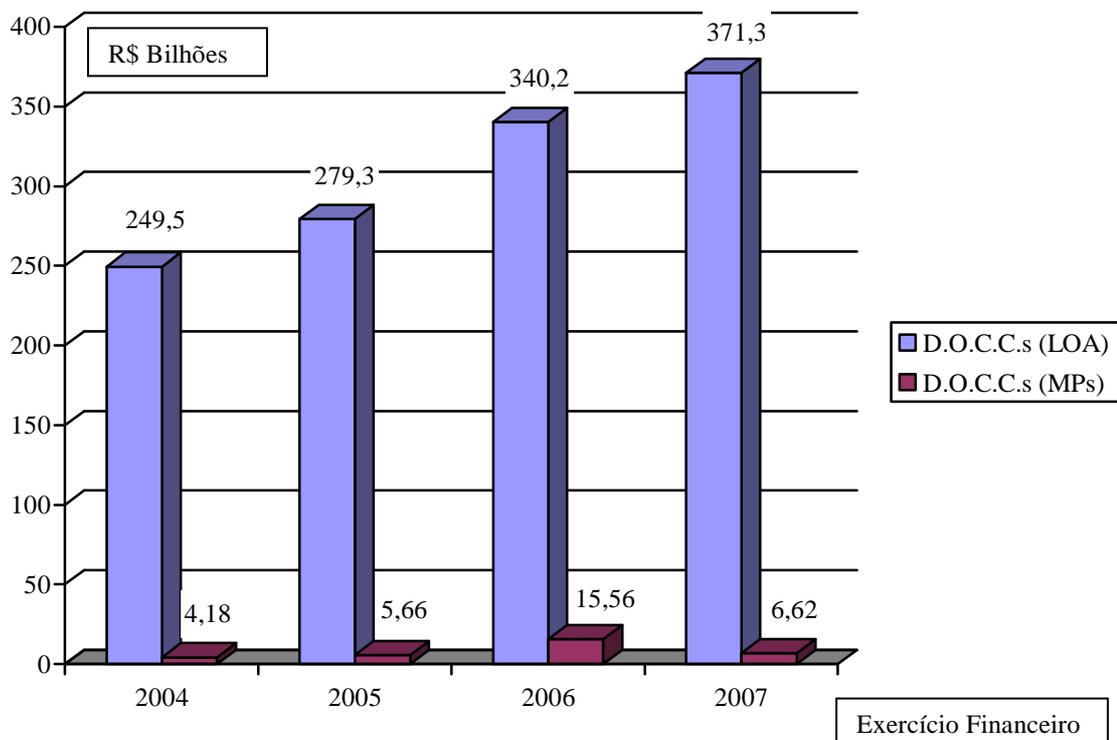
Tabela 11: D.O.C.C.s - Evolução Histórica Real 2004-2007.

Exercício	TOTAL (a) R\$ bilhões	Nº de MPs D.O.C.C.s	MPs – Total (b) R\$ bilhões	% (b)/(a)
2004	249,5	16	4,18	1,67%
2005	279,3	5	5,66	2,02%
2006	340,2	15	15,56	4,57%
2007	371,3	9	6,62	1,78%

Fonte: Relatórios de Avaliação – Meta Fiscal dos exercícios de 2004 a 2007 - Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Nota-se que, apesar da edição de maior número de MPs em 2004, no ano de 2006 o montante fixado de gastos continuados por meio de medidas provisórias foi em torno de R\$15,5 bilhões. Este valor é bem superior ao verificado nos outros exercícios, considerando-se que a média de aumento nas D.O.C.C.s fixadas por MPs a cada ano foi de cerca de R\$ 1,0 bilhão. O Gráfico 4 ilustra o crescimento das despesas obrigatórias de caráter continuado apresentado pelos resultados encontrados nos relatórios sobre a execução orçamentária nos anos analisados.

Gráfico 4: Comparativo de D.O.C.C.s no período 2004-2007.



Cabe lembrar que em 2006 a lei orçamentária só foi sancionada em maio. No entanto, a falta da aprovação da lei orçamentária anual não vale como justificativa para edição dessas MPs, ao invés da utilização de projeto de lei. Das 19 MPs editadas em 2006 antes da sanção da LOA 2006, apenas duas que fixaram D.O.C.C.s são anteriores ao Ato.

No universo das D.O.C.C.s fixadas por meio de medidas provisórias, cumpre detalhar melhor aquelas que fixaram gastos com pessoal pelo número significativo de MPs sobre o tema e pelos valores envolvidos.

Uma comparação entre a evolução histórica real das D.O.C.C.s e o gasto com pessoal no período analisado é apresentado na Tabela 12.

Tabela 12: D.O.C.C.s/ Gasto com Pessoal: Evolução Histórica Real 2004-2007, em R\$ bilhões.

Exercício	Despesa de Pessoal	MPs - Despesa de Pessoal	Nº de MPs - Pessoal	TOTAL (a) D.O.C.C.s \$R bilhões	Nº de MPs D.O.C.C.s	MPs – Total (b)	% (b)/(a)
2004	89,4	3,18	16	249,5	16	4,18	1,67%
2005	91,8	0,53	3	279,3	5	5,66	2,02%
2006	107,7	5,56	11	340,2	15	15,56	4,57%
2007	117,5	0,86	6	371,3	9	6,62	1,78%

Fonte: Relatórios de Avaliação – Meta Fiscal dos exercícios de 2004 a 2007 - Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

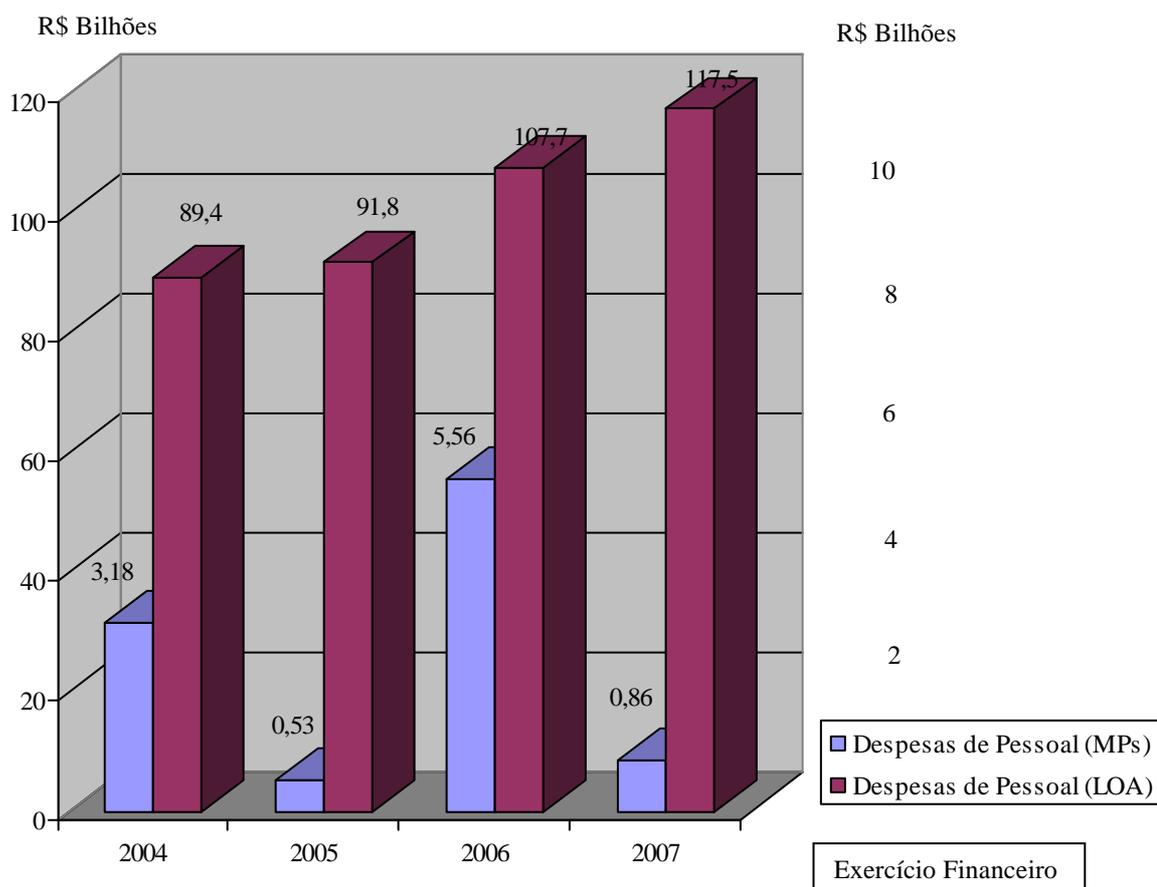
No exercício de 2006, foram editadas 15 MPs para fixação de D.O.C.C.s, sendo que 11 fixaram gastos com pessoal no valor de R\$ 5,56 bilhões, ou seja, aproximadamente 4,6% do montante total de despesas de pessoal registradas no ano.

Novamente, a falta da aprovação da lei orçamentária anual, que conteria dotações para reestruturação de carreiras do Serviço Público Federal, poderia ser usada como justificativa para edição dessas MPs. No entanto, apenas a MP 283, de 23/02/2006, que dispõe sobre a reestruturação de carreiras do Serviço Público Federal, foi editada antes de 16 de maio daquele ano, data da promulgação da LOA 2006.

Percebe-se, portanto, a intenção por parte do Governo de alocar recursos nas ações de sua preferência, da forma mais rápida possível e sem interferências, alterando a própria proposta orçamentária anual. A utilização de MPs pelas quais o Poder Executivo exercita o poder de propor unilateralmente altera, sem justificativa válida, os valores de execução orçamentária nos exercícios financeiros.

O Gráfico 5 estabelece mais claramente a comparação entre os montantes de gastos com pessoal executados nos exercícios de 2004 a 2007 e a parcela representada pelos gastos com pessoal fixados por MPs a cada ano, em R\$ bilhões:

Gráfico 5: Comparativo de despesas de pessoal no período 2004-2007.



6 Conclusão

O amplo uso de medidas provisórias é defendido pelo Governo por causa da rapidez que traz ao processo decisório, pela grande chance da aprovação da política preferida e pela impressão de governabilidade e presteza que confere às ações do Executivo.

No entanto, as escolhas nem sempre resultam no atendimento das preferências da maioria ou em representatividade política. Denota o descaso conferido ao sistema de separação de poderes, uma das bases do sistema representativo. É um custo social e político que provoca instabilidade institucional e conseqüente enfraquecimento do Poder Legislativo.

O padrão de concentração das escolhas públicas pode até ser bom gerencialmente, mas confere ao Estado características de auto-suficiência, intervencionismos além da conta e promoção do seu auto-interesse.

Tal cenário é comprovado pela análise dos dados relativos à edição de 252 medidas provisórias de 2004 a 2007, versando sobre os mais variados assuntos, inclusive matéria orçamentária. Observou-se que as inadequações formais e materiais do uso de MPs são tão diversas quanto os assuntos tratados.

Apesar do discurso governamental a favor do controle dos gastos públicos, pela alocação de recursos por meio de MPs, nota-se que as despesas públicas aumentam a cada ano, principalmente as despesas primárias, seguindo tendência da fixação de despesas nas leis orçamentárias, que afetam diretamente as metas fiscais dos exercícios financeiros. Verificou-se o recrudescimento na fixação de despesas obrigatórias de caráter continuado, despesas correntes e renúncias de receitas, apesar da aferição dos montantes envolvidos terem sido prejudicados pela falta de informação acerca dos respectivos impactos financeiros de várias MPs editadas no período analisado.

No panorama atual, a banalização do uso de medida provisória pelo Poder Executivo para fixar gastos públicos é um procedimento condenado pelo Poder Legislativo e, mais recentemente, pelo Poder Judiciário por meio da ADIN 4.048/2008. Apesar do despertar de consciências com relação ao excesso legislativo de um dos Poderes da União, percebe-se ainda certa acomodação na adoção dessa prática.

Embora o Legislativo tenha a obrigação constitucional de analisar a adequação do uso de medidas provisórias, o sentido de sua apreciação pelo Congresso Nacional se perdeu há algum tempo, conforme demonstrado pelos dados encontrados nesses últimos 4 exercícios. Pouquíssimas MPs foram rejeitadas por inadequação formal ou material de 2004 a 2007.

O Judiciário, apesar de ter se pronunciado recentemente pela inadmissão de medida provisória inadequada constitucionalmente, tinha jurisprudência firmada no sentido de não fazer tal controle por entender que não era pertinente.

De fato, o procedimento oferece mais rapidez e certeza na aprovação da matéria do que o encaminhamento de um projeto de lei, que depende de negociações e prazos regimentais do Parlamento.

No universo das medidas provisórias analisadas, encontram-se propostas para os três poderes da União, transferências de recursos para estados e municípios, pagamentos de encargos financeiros da União e outros fins diversos. Tal característica de distribuição de recursos transparece, na verdade, a falta de planejamento do Governo na alocação dos recursos, posto que as ações de destino, na maior parte das vezes, já faziam parte das leis orçamentárias vigentes, ao contrário de uma suposta atuação incisiva para mudar as escolhas expostas nos instrumentos orçamentários já apreciados pelo Congresso Nacional.

É na fixação de D.O.C.C.s, no entanto, que mais se percebe a assimetria nas relações entre os Poderes na União. A facilidade com que o Executivo apresenta medidas provisórias que encaminharam reestruturação de carreiras e criação de novos órgãos, com significativo impacto financeiro no período analisado, é notada pelo número de 36 MPs que trataram desses temas. Já o Poder Legislativo e Judiciário, se quiserem fazer alguma proposição nesse sentido, têm de observar o estreito cumprimento do processo legislativo ordinário e fazê-lo por projeto de lei.

Na fixação de benefícios tributários não é de outra forma. O Executivo se apresenta como onipotente ao conseguir a aprovação de 25 MPs que tratam desse tema no período analisado. Conta-se com a ajuda das bancadas governistas de ambas as Casas Legislativas, que atuam pressionando os órgãos técnicos para uma apreciação rápida da matéria, visto que as alterações em regras tributárias votadas em um exercício, só podem ter seus efeitos no exercício seguinte.

O Poder Legislativo é o mais atingido em suas prerrogativas institucionais pela desmedida utilização de medidas provisórias e, além disso, atrapalha o funcionamento do Congresso Nacional, freqüentemente, ao trancar a pauta de votações por conta dos prazos de tramitação.

Algumas alternativas foram sugeridas pelo corpo técnico do Parlamento para resolver as questões colocadas. Há desde a sugestão da volta ao uso do Decreto, ato administrativo do Executivo conforme definido na Lei 4320/64, até a sugestão de mudar o art. 167, § 3º da

Constituição Federal e fazer com que os fatos considerados imprevisíveis que justificam abertura de crédito extraordinário sejam exaustivos, e não exemplificativos, como atualmente.

Há também uma Proposta de Emenda à Constituição⁵³ para que a medida provisória deixe de trancar a pauta de votações da Câmara se não for votada em 45 dias, mantendo em 120 dias o prazo de validade das medidas que entram em vigor no momento da sua edição pelo Executivo.

A PEC também submete a admissibilidade das medidas às comissões de Constituição e Justiça da Câmara e do Senado, além de exigir que as MPs tenham homogeneidade em seu conteúdo. Outra modificação prevê a restrição da apresentação de MPs pelo governo sobre matérias orçamentárias.

De fato, percebe-se que o Congresso não quer abrir mão de sua prerrogativa de exame e apreciação dos créditos extraordinários ou de qualquer proposta do Executivo. Se a prática de abertura dos créditos, por exemplo, fosse totalmente delegada ao Governo, provavelmente os parlamentares não confiariam na imparcialidade governamental. A idéia de que há um ganho político e funcional à custa da ocupação de pauta no Legislativo parece equivocada. Os custos advindos da acomodação do Parlamento a esse procedimento são maiores que os pretensos ganhos.

A Teoria da Escolha Pública permite subsidiar discussões acerca da reformulação das instituições e dos órgãos decisórios com vistas ao seu fortalecimento no sentido de estabelecer novos procedimentos para a tomada de decisões. A idéia é proporcionar meios que elevem os custos resultantes do comportamento clientelista e estimular maior cooperação social.

Tendo em vista esse arcabouço teórico, observa-se que não basta trocar a medida provisória por outro procedimento para tomada de decisões. Cabe lembrar que a própria instituição da medida provisória foi uma mudança com a melhor das intenções.

Para evitar o desvirtuamento das instituições vigentes e das práticas pelas próprias brechas legais existentes, a proposta de um novo modelo não seria suficiente tendo em vista o comportamento dos agentes. É necessário um comprometimento das instâncias decisórias no sentido do fortalecimento das instituições, no sistema de repartição dos Poderes e o bom uso das práticas adotadas.

⁵³ PEC 511/2006, que regulamenta a tramitação das medidas provisórias no Legislativo.

7 Referências

AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. *Medida Provisória e a sua Conversão em Lei: A Emenda Constitucional nº 32 e o Papel do Congresso Nacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

ASSIS, Nilson. *Demonstrativo das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado: Análise da Evolução Histórica, Avaliação e Identificação das Variáveis que o Determinam para Proposição de um Novo Modelo*. Brasília: CEFOR, 2007. 94 p.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 26. Ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. 87 p.

_____. Congresso Nacional. *Resolução nº 1, de 2006, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo*. Disponível em: <http://intranet.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/resolucao_001_2006.pdf> Acesso em 6 de agosto de 2008.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Portal do Orçamento Brasil. Brasília, 2008. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil>> Acesso de julho a outubro de 2008.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Liderança do PSDB. Núcleo de Orçamento. *Créditos Extraordinários abertos por Medida Provisória*. Estudo n.º 006-abril/2008.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. Portal do Orçamento da União. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado> Acesso de julho a outubro de 2008.

_____. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Seção 1, p. 1.

_____. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle de orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Seção 1, p. 2745.

_____. Medida Provisória n. 184, de 10 de maio de 2004, que abre crédito extraordinário aos Orçamentos Fiscal e de Investimento da União, em favor dos Ministérios da Justiça, dos Transportes e da Defesa, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 11.5.2004.

_____. Medida Provisória n. 206, de 6 de agosto de 2004, que altera a tributação do mercado financeiro e de capitais, institui o Regime Tributário para Incentivo à Modernização e

Ampliação da Estrutura Portuária - REPORTE, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 9.8.2004.

_____. Medida Provisória n. 211, de 6 de setembro de 2004, que Abre, em favor dos Ministérios dos Transportes e da Integração Nacional, crédito extraordinário no valor de R\$ 60.000.000,00, para os fins que especifica.. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 8.9.2004.

_____. Medida Provisória n. 217, de 27 de setembro de 2004, que abre crédito extraordinário aos Orçamentos Fiscal e de Investimento da União, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 28.9.2004.

_____. Medida Provisória n. 244, de 4 de abril de 2005, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 20.327.000,00, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 5.4.2005.

_____. Medida Provisória n. 245, de 6 de abril de 2005, que abre, em favor da Presidência da República, dos Ministérios dos Transportes, da Cultura e do Planejamento, Orçamento e Gestão e de Encargos Financeiros da União, crédito extraordinário no valor global de R\$ 393.323.000,00, para os fins que especifica.. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 7.4.2005.

_____. Medida Provisória n. 250, de 19 de maio de 2005, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Integração Nacional, no valor de R\$ 30.000.000,00, para o fim que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 20.5.2005.

_____. Medida Provisória n. 256, de 21 de julho de 2005, que abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios de Minas e Energia e dos Transportes, no valor global de R\$ 425.950.734,00, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 22.7.2005.

_____. Medida Provisória n. 257, de 21 de julho de 2005, que abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Integração Nacional, e de Encargos Financeiros da União, no valor global de R\$ 1.214.000.000,00, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 22.7.2005.

_____. Medida Provisória n. 260, de 24 de agosto de 2005, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 350.000.000,00, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 25.8.2005.

_____. Medida Provisória n. 262, de 18 de outubro de 2005, que abre crédito extraordinário, em favor em favor do Ministério da Integração Nacional, no valor de R\$ 30.000.000,00, para o fim que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 19.10.2005.

_____. Medida Provisória n. 266, de 9 de novembro de 2005, que abre crédito extraordinário ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios dos Transportes, da Integração

Nacional e das Cidades, no valor global de R\$ 673.621.312,00, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 10.11.2005.

_____. Medida Provisória n. 278, de 6 de fevereiro de 2006, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério das Cidades, no valor de R\$ 890.000.000,00, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 7.2.2006.

_____. Medida Provisória n. 283, de 23 de fevereiro de 2006, que altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civil da União, das autarquias e das fundações públicas federais, a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e outros fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 7.3.2006.

_____. Medida Provisória n. 289, de 7 de abril de 2006, que abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e de Operações Oficiais de Crédito, no valor global de R\$ 738.000.000,00, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 10.4.2006.

_____. Medida Provisória n. 298, de 19 de junho de 2006, que abre crédito extraordinário, em favor de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 1.000.000.000,00, para o fim que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 20. 6.2006.

_____. Medida Provisória n. 299, de 27 de junho de 2006, que abre crédito extraordinário, em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 925.459.839,00, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 28.6.2006.

_____. Medida Provisória n. 309, de 4 de julho de 2006, que altera os valores constantes do Anexo II da Lei no 10.862, de 20 de abril de 2004, que dispõe sobre a criação do Plano Especial de Cargos da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 5.7.2006.

_____. Medida Provisória n. 311, de 13 de julho de 2006, que abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Justiça e da Integração Nacional, no valor global de R\$ 208.000.000,00, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 14.7.2006.

_____. Medida Provisória n. 313, de 25 de julho de 2006, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Integração Nacional, no valor de R\$ 10.000.000,00, para o fim que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 26.7.2006.

_____. Medida Provisória n. 314, de 31 de julho de 2006, que abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios dos Transportes, do Desenvolvimento Agrário e da Integração

Nacional, no valor global de R\$ 698.797.766,00, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 1º. 8.2006.

_____. Medida Provisória n. 318, de 22 de agosto de 2006, que abre crédito extraordinário no valor global de R\$ 858.478.335,00, em favor da Presidência da República, dos Ministérios da Educação, da Justiça, das Relações Exteriores, da Defesa e de Operações Oficiais de Crédito, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 23.8.2006.

_____. Medida Provisória n. 322, de 14 de setembro de 2006, que abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa, no valor global de R\$ 24.528.000,00, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 15.9.2006.

_____. Medida Provisória n. 324, de 4 de outubro de 2006, que abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Fazenda, da Justiça, da Previdência Social, do Trabalho e Emprego, dos Transportes, da Defesa, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e das Cidades, no valor global de R\$ 1.504.324.574,00, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 5.10.2006.

_____. Medida Provisória n. 325, de 11 de outubro de 2006, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Integração Nacional, no valor de R\$ 13.000.000,00, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 13.10.2006.

_____. Medida Provisória n. 326, de 31 de outubro de 2006, que abre crédito extraordinário, em favor de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 1.000.000.000,00, para o fim que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 1º. 11.2006.

_____. Medida Provisória n. 331, de 4 de dezembro de 2006, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Integração Nacional, no valor de R\$ 70.000.000,00, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 5.12.2006.

_____. Medida Provisória n. 333, de 14 de dezembro de 2006, que abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República e dos Ministérios da Fazenda, da Educação, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Justiça, da Previdência Social, da Saúde, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Defesa e da Integração Nacional, no valor global de R\$ 690.987.595,00, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 15.12.2006.

_____. Medida Provisória n. 343, de 5 de janeiro de 2007, que abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Ciência e Tecnologia, da Fazenda, da Justiça, dos Transportes, das Comunicações, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Esporte e da Defesa, no valor global de R\$ 956.646.492,00, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 8.1.2007.

_____. Medida Provisória n. 344, de 5 de janeiro de 2007, que abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Educação, dos Transportes e da Integração Nacional, no valor global de R\$ 181.200.000,00, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 8.1.2007.

_____. Medida Provisória n. 346, de 22 de janeiro de 2007, que abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República, dos Ministérios dos Transportes, da Cultura e do Planejamento, Orçamento e Gestão e de Encargos Financeiros da União, no valor global de R\$ 452.183.639,00, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 22.1.2007.

_____. Medida Provisória n. 348, de 22 de janeiro de 2007, que institui o Fundo de Investimento em Participações em Infra-Estrutura - FIP-IE, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 22.1.2007.

_____. Medida Provisória n. 356, de 7 de março de 2007, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério do Esporte, no valor de R\$ 100.000.000,00, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 8.3.2007.

_____. Medida Provisória n. 364, de 18 de abril de 2007, que abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça, dos Transportes, do Esporte, da Integração Nacional e das Cidades, no valor global de R\$ 1.717.041.026,00, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 19.4.2007.

_____. Medida Provisória n. 365, de 23 de abril de 2007, que abre crédito extraordinário, em favor de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 5.200.000.000,00, para o fim que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 24.4.2007.

_____. Medida Provisória n. 370, de 10 de maio de 2007, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, no valor de R\$ 25.000.000,00, para o fim que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 11.5.2007.

_____. Medida Provisória n. 381, de 5 de julho de 2007, que abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 6.334.721.758,00, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 6.7.2007.

_____. Medida Provisória n. 384, de 20 de agosto de 2007, que Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 21.8.2007.

_____. Medida Provisória n. 399, de 16 de outubro de 2007, que abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República e dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Transportes, do Meio Ambiente e da Integração Nacional, no valor global de R\$ 456.625.000,00, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 17.10.2007.

_____. Medida Provisória n. 405, de 18 de dezembro de 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. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 18.12.2007.

_____. Medida Provisória n. 409, de 28 de dezembro de 2007, que abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 750.465.000,00, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 28.12.2007.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório de Avaliação de Meta Fiscal, 3º Quadrimestre 2004*. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/metasp_fiscais/rel_IIIquadr_2004.pdf Acesso em: 05 set. 2008.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório de Avaliação de Meta Fiscal, 3º Quadrimestre 2005*. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/metasp_fiscais/rel_IIIquadr_2005.pdf> Acesso em: 05 set. 2008.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório de Avaliação de Meta Fiscal, 3º Quadrimestre 2006*. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/metasp_fiscais/rel_IIIquadr_2006.pdf> Acesso em: 05 set. 2008.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório de Avaliação de Meta Fiscal, 3º Quadrimestre 2007*. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/metasp_fiscais/rel_IIIquadr_2007.pdf> Acesso em: 05 set. 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Relatório de Avaliação da Execução Orçamentária 2004*. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/relatorio_avaliacao_5_bimestre_2004.pdf> Acesso em: 03 set. 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Relatório de Avaliação da Execução Orçamentária 2005*. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/relatorio_avaliacao_5_bimestre_2005.pdf> Acesso em: 03 set. 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Relatório de Avaliação da Execução Orçamentária 2006*. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/relatorio_avaliacao_5_bimestre_2006.pdf> Acesso em: 03 set. 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Relatório de Avaliação da Execução Orçamentária 2007*. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/relatorio_avaliacao_5_bimestre_2007.pdf> Acesso em: 03 set. 2008.

_____. Presidência da República. Casa Civil. *Quadro-Geral das Medidas Provisórias*. <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Principal.htm> Acesso de julho a outubro de 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. *Síntese do Relatório das Contas do Governo – 2004*. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/relatorio_contas2004.pdf Acesso em: 05 set. 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. *Síntese do Relatório das Contas do Governo – 2005*. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/relatorio_contas2005.pdf Acesso em: 05 set. 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. *Síntese do Relatório das Contas do Governo – 2006*. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/CONTAS_ARQUIVOS_2006/CG2006_B1.htm> Acesso em: 05 set. 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. *Síntese do Relatório das Contas do Governo – 2007*. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAOPO_RASSUNTO/CONTAS_GOVERNO/CG_2007_SINTESE_PROPOSTA_RELATOR.PDF> Acesso em: 05 set. 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.048-1/DF. Aditamento ao Voto*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4048&processo=4048> Acesso em 21 mai. 2008.

BUCHANAN, James. *Public Choice: politics without romance*. Policy, vol. 19, nº. 3 spring, 2003. Disponível em: <<http://www.cis.org.au/Policy/spr03/polspr03-2.htm>>. Acesso em 14 nov.2007.

_____. *Prize Lecture*. 1986. Disponível em: <http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1986/buchanan-lecture.html>. Acesso em: 14 nov. 2007.

BURELLO, André Miranda et al. *Avaliação do processo orçamentário de 2008 no Poder Legislativo à luz da Resolução nº 1/2006*. Congresso Nacional. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – COFF/CD. Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal – CONORF/SF. Nota Técnica Conjunta nº 2/2008. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>> Acesso em 20 ago. 2008.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GREGGIANIN, Eugênio e HELENA, Eber Zoehler Santa . *Execução Provisória e Utilização de Crédito Extraordinário na falta de aprovação da Proposta Orçamentária para o Exercício de 2008 (PLN-30/2007)*. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, Nota Técnica nº1, março/2008. Disponível em:
<<http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2008>
Acesso em 05 ago. 2008.

MONTEIRO, Jorge Vianna. *O Poder de propor ou, a economia das medidas provisórias*. Rio de Janeiro. Revista de Administração Pública, volume 29 nº 3 p 59 a 72 jul/set 1995.

_____. *Condicionamentos institucionais das medidas provisórias*. Rio de Janeiro. Revista de Administração Pública, volume 34 nº 2 p 24 a 44 mar/abr 2000.

_____. *A conjuntura das escolhas públicas*. Rio de Janeiro. Revista de Administração Pública, volume 41 nº 1 p 161 a 175 jan/fev 2007.

OLIVEIRA, Wéder. *Lei de responsabilidade fiscal, margem de expansão e o processo legislativo federal*. Brasília: ESAF, 2004. 80 p.

ROSA, José Rui Gonçalves. *Nota técnica de Subsídios para o exame da adequação orçamentária e financeira da MP nº 348, de 22.01.2007*. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização e Controle – CONORF/SF. janeiro/2007. Disponível em:
< <http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2007>>
Acesso em 15 ago. 2008.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Abertura de Créditos Extraordinários por Medidas Provisórias: Equívoco e Irracionalidade*. Brasília. Sinopse da Execução Orçamentária, nº 4, 2000. Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. Disponível em
<<http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo040.pdf>.> Acesso em 31 ago. 2007.

HELENA, Eber Zoehler Santa. *Execução Antecipada da Proposta Orçamentária para o Exercício de 2006-PLN 40 / 2005*. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD, Nota Técnica nº48, dez/2005. Disponível em:
http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2006/relgerenciais/nt48_exec_antec_ploa_2006.pdf Acesso em 15 ago. 2008.

HELENA, Eber Zoehler Santa. *Custo das políticas públicas – controle de gastos obrigatórios continuados*. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD, Estudo Técnico nº2, março/2007. Disponível em:
<<http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2007>>
Acesso em 01 fev. 2008.

_____. *Uso da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado pelo Poder Legislativo*. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF/CD, Estudo Técnico nº4, abril/2008. Disponível em:
<<http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2008>
Acesso em 05 ago. 2008.

SOUZA, Márcia Teixeira de. *James Buchanan e a construção do consenso social*. São Paulo. Perspectivas: revista de ciências sociais, nº 19, p.11 a 32, 1996.

_____. *Créditos Extraordinários por Medidas Provisórias: Até Quando a Irracionalidade?* Brasília. Sinopse da Execução Orçamentária, nº 2, 2001. Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. Disponível em:
<<http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo090.pdf>> Acesso em 31 ago.2007.