

Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)
Bacharelado em Ciências Contábeis

Alison Almeida Horst Gamba

CRÉDITOS ADICIONAIS E O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL:
Uma análise dos requisitos de imprevisibilidade e urgência dos créditos extraordinários e a relação dos créditos suplementares e especiais com o processo de planejamento e execução do orçamento

Brasília
2014

Professor Doutor Ivan Marques de Toledo Camargo
Reitor da Universidade de Brasília

Professora Doutora Sônia Nair Bão
Vice-reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Roberto de Goes Ellery Júnior
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Doutor Rodrigo de Souza Gonçalves
Coordenador de Pós-Graduação do curso de Ciências Contábeis

Professor Doutor José Antônio França
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis

Professora Mestre Rosane Maria Pio da Silva
Coordenadora de Graduação do curso de Ciências Contábeis – diurno

Professor Doutor Bruno Vinícius Ramos Fernandes
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – noturno

Alison Almeida Horst Gamba

CRÉDITOS ADICIONAIS E O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL

Uma análise dos requisitos de imprevisibilidade e urgência dos créditos extraordinários e a relação dos créditos suplementares e especiais com o processo de planejamento e execução do orçamento

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuárias da Universidade de Brasília, como requisito parcial à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e consequente obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Msc. Lucas Oliveira
Gomes Ferreira

Brasília
2014

RESUMO

O Orçamento Público é o documento que agrega todos os objetivos e programas do governo, reunindo os esforços para os recursos escassos serem distribuídos entre os setores da sociedade, visando o interesse público. O orçamento devidamente planejado resolve o descompasso existente entre as diversas demandas sociais e os recursos financeiros limitados. Este instrumento surge no interesse de se exercer controle político dos atos praticados pelas monarquias. O primeiro orçamento brasileiro foi concebido, segundo alguns estudiosos, pela Constituição de 1824. Porém a efetiva padronização e consolidação de todos os procedimentos orçamentário se deu em 1964, com a aprovação da Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. A ideia de planejamento vinculado ao orçamento ainda não estava madura, apesar de existir a procura por maior eficiência nos serviços públicos, bem como explicitação do programa de trabalho. Somente com a reforma orçamentária entre 1998 e 2000 que o planejamento passou a fazer parte do processo orçamentário. Visando conciliar o planejamento à execução do orçamento, a Constituição Federal juntamente com a Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 fixou mecanismos retificadores do orçamento. Esses mecanismos, chamados de créditos adicionais, visam o reforço de dotações, bem como criação de dotações não computadas no orçamento. A princípio, estes mecanismos deveriam ser utilizados excepcionalmente, visto que o orçamento foi devidamente planejado. Contudo o Poder Executivo tem extrapolado o seu uso para fins contestáveis. O uso descontrolado destes créditos pode gerar alguns desequilíbrios no orçamento.

Palavras-chave: Orçamento Público. Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários.
Requisitos de Imprevisibilidade e Urgência.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 -Dotação por classificação funcional – Ano 2011.....	29
TABELA 2 -Dotação por classificação institucional – Ano 2011.....	31
TABELA 3 – Lista de medidas provisórias editadas em 2012.....	31
TABELA 4 – Dotação por classificação funcional – Ano 2012.....	34
TABELA 5 – Dotação por classificação institucional – Ano 2012.....	38
TABELA 6 – Dotação por classificação institucional – Ano 2013.....	43
TABELA 7 – Dotação destinada ao Programa 0902 – Operações Especiais: Financiamento com Retorno para período de 2011 a 2013.....	45
TABELA 8 – Dotação por classificação funcional – Ano 2013.....	50
TABELA 9 – Quantidade de leis ordinárias para créditos suplementares promulgadas por semestre entre o período de 2007 e 2013.....	53
TABELA 10 - Quantidade de leis ordinárias para créditos suplementares promulgadas por mês entre o período de 2007 e 2013.....	53
TABELA 11 – Quantidade de leis ordinárias para créditos especiais promulgadas por semestre entre o período de 2007 e 2013.....	55
TABELA 12 - Quantidade de leis ordinárias para créditos especiais promulgadas por mês entre o período de 2007 e 2013.....	55

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Quantidade de leis para créditos suplementares promulgadas por mês entre 2007 e 2013.....	52
GRÁFICO 2 - Quantidade de leis para créditos especiais promulgadas por mês entre 2007 e 2013.....	55

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI Ação Direta de Inconstitucionalidade

CF Constituição Federal de 1988

CMO Comissão Mista do Orçamento

CN Congresso Nacional

EM Exposição de Motivos

FIES Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior

FIFA Fédération Internationale de Football Association

LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA Lei Orçamentária Anual

MP Medida Provisória

MTO Manual Técnico do Orçamento

PLOA Projeto de Lei Orçamentária Anual

PPA Plano Plurianual

PRONATEC Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

SAMU Serviço de Atendimento Móvel de Urgência

SIOP Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

STF Supremo Tribunal Federal

SUS Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
1.1. Contextualização	9
1.2. Problematização	9
1.3. Objetivo.....	10
1.4. Delimitação da Pesquisa.....	10
1.5. Motivação.....	11
1.6. Estrutura do Trabalho.....	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO	12
2.1 O homem, O Estado e o papel do Orçamento.	12
2.2. Contexto Histórico	13
2.3. Evolução Conceitual do Orçamento no Brasil	13
2.4. Planejamento do Orçamento e o processo Orçamentário.....	17
2.5. Princípios Orçamentários	18
2.6. Crédito Orçamentário e Crédito Adicional	19
2.7. Diferenças entre a Lei nº 4.320/64 e a Constituição Federal.....	20
2.8. Receita e Despesa.....	22
3. METODOLOGIA DE PESQUISA.....	24
3.1. Método de Abordagem.....	24
3.2. Meio de Coleta de Dados	24
3.3. Seleção da Amostra.....	25
3.4. Análise dos Dados.....	25
4. RESULTADOS.....	28
4.1. Crédito Extraordinário.....	28
4.2. Créditos Suplementares.....	52
4.3. Créditos Especiais	54
5. CONCLUSÕES.....	58
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	62

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização

A utilização dos créditos adicionais, em especial os créditos suplementares e extraordinários, remota desde 1850, pela Lei nº 589. Os créditos adicionais são utilizados como mecanismos retificadores do orçamento em virtude de variações de preços de bens e serviços, incorreções no planejamento, omissões orçamentárias e fatos impossíveis de serem previstos. Todos estes fatores geram a necessidade de se atualizar as dotações existentes ou criar novas autorizações a fim de prestar o devido serviço à sociedade.

O governo dispõe atualmente de três mecanismos retificadores: créditos suplementares, especiais e extraordinários. Estes auxiliam a administração pública federal na execução do orçamento durante um exercício financeiro. O orçamento devidamente planejado não necessitaria destes mecanismos de forma recorrente. Contudo, não é o que ocorre nos últimos anos.

Sanches (2001) destaca que são constantes os casos de edição de medidas provisórias pelo Poder Executivo. Segundo o autor, as medidas provisórias provocam o trancamento da pauta no Congresso Nacional, devido a obrigatoriedade deste em avaliar o ato e posteriormente, se cabível, propor uma lei de conversão.

Rocha (2009, p. 92-93), por intermédio de várias entrevistas, verificou que muitos especialistas da área orçamentária afirmam que a aprovação pelo Congresso Nacional “é inócua e sem sentido, vez que o crédito extraordinário já pode ser executado imediatamente, independentemente do congresso.” Sem falar que ao serem apreciadas por este Poder, muitas das despesas descritas no ato já foram executadas. Ainda, o autor salienta que “em sua maioria, os aspectos técnicos acabam sendo sobrepujados pelos aspectos políticos”.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Gilmar Mendes, em sua análise da ADI nº4.048 de 2008, alertou sobre o fato do Poder Executivo editar medidas provisórias nas quais houve “patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais” para abertura de créditos extraordinários. Desde o início de 2007 até maio de 2008, o Poder Judiciário identificou 22 medidas provisórias “editadas para abertura de créditos especiais e suplementares travestidos de créditos extraordinários” (STF, ADI nº4.048/2008, p. 88).

1.2. Problematização

Em face ao contexto da má utilização dos créditos extraordinários, o presente estudo propõe como objeto de pesquisa analisar processo de planejamento e execução do orçamento no Brasil por intermédio de uma análise dos créditos adicionais visando abordar os seguintes questionamentos:

- O momento da propositura das medidas provisórias afeta o planejamento e execução do orçamento público?
- Quais foram os motivos que ensejaram a abertura dos créditos extraordinários?
- Os requisitos de imprevisibilidade e urgência estão sendo observados pelo Poder Executivo ao editar as medidas provisórias para abertura dos créditos extraordinários?
- Se não foram observados os requisitos, quais foram os possíveis motivos pela má utilização dos créditos extraordinários?
- O momento da propositura das leis ordinárias que autorizaram os créditos suplementares e especiais afetam o planejamento e execução do orçamento público?

1.3. Objetivo

O objetivo do presente trabalho é averiguar se a utilização dos créditos adicionais no orçamento público foi devidamente adotada segundo a legislação vigente e quais foram os possíveis motivos pela má utilização dos créditos adicionais. Para tanto, torna-se necessário verificar o momento da propositura das leis ordinárias e das medidas provisórias que autorizaram os créditos adicionais e analisar sua relação com o processo de planejamento e execução do orçamento público no Brasil.

No que se refere aos créditos extraordinários, torna-se vital identificar os motivos que ensejaram a abertura dos créditos extraordinários para avaliar se os requisitos de imprevisibilidade e urgência foram observados na sua propositura, já que o governo tem se utilizado de forma abusiva das medidas provisórias para corrigir o orçamento e dispor-se de um instrumento de eficácia imediata para realizar despesas que lhe convém.

1.4. Delimitação da Pesquisa

O presente estudo limitou-se ao orçamento público da Administração Pública Federal, tendo por suporte a legislação vigente que trate da matéria orçamentária, em especial os créditos adicionais, como a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964, Para

análise dos créditos suplementares e especiais, foram abordadas as leis ordinárias específicas promulgadas no período que compreende entre 2007 e 2013 a fim de verificar o momento da autorização daqueles créditos adicionais e sua relação com o planejamento e execução orçamentária.

No que se refere aos créditos suplementares, não foram abordados por esta pesquisa aqueles nos quais foram previstos no início do exercício pela lei orçamentária anual e que foram abertos por meio de Decreto do Poder Executivo. O presente trabalho se utilizou apenas dos créditos suplementares autorizados por lei ordinária específica.

No tocante aos créditos extraordinários, o presente trabalho identificou todas as medidas provisórias abertas no período que compreende entre 2011 e 2013, bem como as leis orçamentárias anuais, leis de diretrizes orçamentárias e o Plano Plurianual de 2012-2015.

1.5. Motivação

Os questionamentos abordados são não somente de interesse social e ético, mas também acadêmico. A devida utilização dos créditos adicionais é obrigação do Estado haja vista que o mesmo é responsável por gerir recurso público e aplicá-lo segundo interesse da sociedade. O tema é de importância para os órgãos de controle e para sociedade posto que a utilização costumeira dos créditos adicionais para qualquer tipo de despesa pode significar desvio de finalidade e má utilização dos recursos públicos.

1.6. Estrutura do Trabalho

Além da introdução que define o problema e sua contextualização e seus questionamentos, bem como os objetivos e a motivação do trabalho, a presente pesquisa se divide em outros cinco capítulos. O segundo trata as discussões teóricas e empíricas sobre a matéria orçamentária, entre trabalhos já realizados por outros autores. O terceiro trará os parâmetros da pesquisa em questão, portanto mencionará a metodologia de pesquisa. O quarto capítulo destacará os resultados da pesquisa, comentando e analisando profundamente seus dados. O quinto capítulo fará menção das conclusões obtidas pelo trabalho e possíveis sugestões para os problemas encontrados. Por fim, apresentam-se as referências bibliográficas e os apêndices.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O homem, O Estado e o papel do Orçamento.

O homem é um ser social e sobre isso Aristóteles (1985 apud Castro, 2013, p. 14) argumentava que “o homem se mostra como uma criatura eminentemente social, um animal político”. É inerente a sua natureza associar-se com outros homens e dificilmente procuraria viver isoladamente. Aristóteles apud Castro (2013, p. 14) afirma:

Resta evidente que o Estado é uma instituição natural e que o homem vem a ser, por natureza, um animal político. Um homem que, por temperamento, e não em razão de determinadas circunstâncias, não vive em sociedade, ou é um degenerado ou é muito superior a um homem.

Pereira (1999) relata que do ponto de vista biológico, disposto no Dicionário Geral das Ciências Humanas, a sociedade é a “comunidade animal natural que agrupa indivíduos da mesma espécie, ligados entre si pela potência dos fenômenos interativos, e ocupa um biótipo que a comunidade condiciona estreitamente”.

A diferença existente entre um agregado de animais irracionais e a reunião estável de humanos como uma sociedade é que esta se mostra dinâmica, mutável, evolutiva, porém aquela é estática (CASTRO, 2013, p.15).

A sociedade é o resultado da união de indivíduos que não se conformam apenas com uma simples aglutinação. Na medida em que o homem busca associar-se, cria-se a necessidade de existir algo que busque atender aos seus anseios e realizar as expectativas do homem em busca do bem comum. Surge, portanto, o Estado.

Em se tratando da finalidade do Estado em atender as necessidades da sociedade, o jurista e filósofo italiano Giorgio Dell Vechio afirma que “o Estado, não sendo um fim em si mesmo, tem por finalidade precípua atender à razão natural da vida em sociedade e promover a realização das expectativas do homem em busca da felicidade comum, ou seja, na realização do bem comum” (DEL VECHIO, 1951 apud PEREIRA, 1999, p. 45).

O simples fato de o Estado ter em seu poder recursos financeiros não garante que as demandas da sociedade sejam atendidas. As necessidades humanas são ilimitadas e os recursos financeiros são limitados, existindo, portanto, descompasso nesta relação recursos versus demandas. O problema existente entre qual demanda atender, a que custo, em que prazo realizar, tudo pode ser resolvido e encontrado em um orçamento público (ROCHA, 2009).

O orçamento público é o documento final no qual reúne-se os esforços para alocar devidamente os recursos limitados visando o atendimento do interesse da sociedade. Dos conceitos clássicos, o “Orçamento é um plano que expressa em termos físicos e financeiros, para um período de tempo, o programa de operações do governo (ações) e os meios de financiamento” (GIACOMONI, 2010, apud CASTRO, 2013, p.35).

Segundo Giambiagi e Além (2000, p. 30), a ação do governo se divide basicamente em três funções essenciais: alocativa, distributiva e estabilizadora. A função alocativa faz menção ao fornecimento de bens públicos. A função estabilizadora está vinculada as medidas econômicas adotadas pelo Estado no controle da economia do país, no intuito de manter alto nível de emprego, estabilidade dos preços, taxa de crescimento econômico favorável, eficiência produtiva, entre outros. A função distributiva busca ajustes na distribuição de renda tornando-a mais justa para toda a sociedade, para tanto adota medidas como isenção tributária, subsídios e programas sociais.

2.2. Contexto Histórico

Na Inglaterra, a preocupação com o controle dos recursos do Estado remota desde 1217, em que foi promulgada Carta Magna assegurando o controle da propositura de novos tributos pelos Reis. Com esta Carta Magna, o Conselho dos Comuns (órgão de representação da época) tinha o objetivo reduzir o ilimitado poder discricionário do rei em matéria tributária. Este consentimento de um controle representativo adotado pelo parlamento nem sempre foi tranquilo. Em várias situações os monarcas tendiam a reagir estimulados pelo absolutismo que dominava a coroa britânica (GIACOMONI, 2010). As posições contrárias entre o parlamento e os monarcas culminaram em vários conflitos no século XVII. As divergências eram oriundas em face do volume de recursos de que a coroa tentava apropriar-se pelo mecanismo tributário. O contexto histórico mostrava que não bastava somente a cobrança de rendas públicas, entretanto se tornava necessário verificar se sua aplicação correspondia às finalidades para as quais foram autorizadas.

Surge, portanto, outra necessidade para utilização do orçamento: o controle político exercido pelo Legislativo sobre o Executivo.

2.3. Evolução Conceitual do Orçamento no Brasil

Segundo Giacomoni (2010), a ideia de se constituir um orçamento teve surgimento nos movimentos em prol da independência da colônia, motivados pela Revolução Francesa em 1789. Em virtude do descontentamento por parte da alta carga tributária da Derrama, a inconfidência mineira foi exemplo desta tendência. Contudo a suspensão da Derrama determinou o fim dos protestos e mostrou que o movimento em prol da independência estava mais preocupado com o fim dos impostos absurdos que o próprio interesse da independência.

Com a vinda de D. João VI para o Brasil, houve várias mudanças no cenário financeiro dentre elas a abertura dos portos e a cobrança de tributos aduaneiros. Para tanto, foram criados o Erário Público (Tesouro) e um regime de contabilidade.

Para muitos estudiosos a Constituição de 1824 foi o primeiro normativo no país a tratar sobre as exigências no sentido de elaboração de um orçamento, logo para muitos foi o primeiro orçamento. Por ser mais avançada para época, a Constituição obteve problemas de implantação. Outros ainda acreditam que o Decreto Legislativo de 15/12/1830 foi grande marco para o orçamento, haja vista que este decreto conseguiu prever as receitas e fixar as despesas das províncias para o exercício de 1831 (GIACOMONI, 2010).

A Constituição de 1824 distribuiu as seguintes competências para os poderes: 1º ao Executivo competia a elaboração da proposta orçamentária, 2º Competia a Assembleia Geral a aprovação do orçamento e 3º a Câmara dos Deputados detinha a iniciativa das leis sobre impostos (GIACOMONI, 2010).

Este período marca a consolidação no Brasil do chamado Orçamento Tradicional. Este modelo tinha como característica foco no controle político do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo. A histórica visão dos estados absolutistas que possuíam uma administração onerosa, gastos exagerados voltados para o bem estar dos Reis e a nobreza (não existia a separação entre bens privados e bens públicos) acarretaram em um desgaste para com a burguesia crescente e a população que em sua grande maioria vivia na miséria. Precisava-se de um Estado menos intervencionista e que contribuísse para aumento dos lucros dos burgueses (GIACOMONI, 2010).

Ao órgão representativo, interessava verificar o grau de honestidade do executivo, se este aplicava os recursos no interesse público. A efetividade, eficiência e eficácia eram aspectos deixados em segundo plano, bem como o caráter econômico, administrativo e cultural. Visava-se, portanto, um controle político. Consequentemente o orçamento era mera peça contábil, limitando-se apenas na quantificação dos recursos e no controle do Legislativo.

O critério para distribuição dos recursos públicos para períodos subsequentes era definido com base nos gastos nos exercícios anteriores, não existia planejamento para novas realizações futuras, ou seja, era latente a ausência da integração do planejamento no orçamento.

Em 1891, com a Proclamação da República, nova constituição foi promulgada definindo alteração na distribuição de competências. Nesta Carta Magna o Poder Legislativo passou a ter a iniciativa de elaborar o orçamento, assim como a tomada de contas do Executivo. Com a república, as províncias ganharam autonomia e transformaram-se em Estados, com constituições próprias. Porém, anos mais tarde, esta autonomia acarretaria em um alto endividamento destes entes federados (GIACOMONI, 2010).

Com a Revolução de 30 e a preocupação em quantificar o total da dívida externa contraída pelos Estados, a mentalidade do Governo Brasileiro passa a mudar, voltando-se para uma característica centralizadora, surgindo o Estado Intervencionista. Existia a predominância da impessoalidade e diferenciação entre bens privados e públicos. A atividade orçamentária passa a necessitar de maior padronização em suas ações. Surge com a Revolução de 30 a tentativa da padronização do orçamento em diversos níveis do governo. Contudo, o orçamento carecia de uma legislação sobre assunto.

Visando a uniformização dos procedimentos orçamentários em todos os níveis do governo, a definição de modelos e diretrizes para confecção do orçamento, surge a Lei nº 4320 de 17 de março de 1964. Esta defende a propositura de um orçamento baseado em programas, tentando incluir o planejamento no orçamento público, porém não existia um amadurecimento suficiente para instauração desse tipo de instrumento. Entretanto, esta lei foi significativa para o surgimento do Orçamento Desempenho, no qual foi considerada a expressão inicial do Orçamento Programa no país.

Embora não tenha adotado o planejamento como instrumento de direcionamento das atividades orçamentárias, o Orçamento Desempenho proporcionou a adoção de algumas medidas consideradas inovadoras no cenário do setor público. Não bastava apenas saber aonde o Governo gastava os recursos, mas se estes gastos trariam alguma serventia para o interesse público. Além da explicitação dos itens de gasto de cada unidade, procurou-se a explicitação do programa de trabalho, sendo este definido por programas e ações. A ênfase passa a ser a eficiência e economia do setor público e não simplesmente a adequação de produtos do Estado para atender às necessidades coletivas.

O Orçamento Programa foi introduzido no Brasil por meio da Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 e do Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Porém somente a

Constituição Federal de 1988 que consolidou o orçamento programa ao definir o PPA, a LDO e a LOA como novos instrumentos para processo de planejamento e execução orçamentária.

Efetivamente, o Orçamento Programa é instaurado entre 1998 e 2000 em virtude da reforma orçamentária proposta pelo Decreto nº 2.829/1998, a Lei Complementar nº 101/2000 e o PPA 2000/2003. A principal diferença do Orçamento Desempenho para o Orçamento Programa é a não vinculação a um instrumento central de planejamento das ações do governo. Burkhead (1971, apud Giacomoni (2010, p. 166) salienta a diferença entre os dois modelos:

Burkhead faz distinção entre o Orçamento-programa e o Orçamento Desempenho. (...) o primeiro, coloca ênfase na programação em nível da instituição como o todo, (...) auxilia as decisões macroadministrativas. O Orçamento Desempenho, (...) apresenta maior interesse aos níveis organizacionais responsáveis pela execução dos programas, (...) considera as unidades de desempenho, os custos, etc.

A característica importante do Orçamento Programa é sua organicidade, isto é, o planejamento. Todos os elementos estão bem alocados e articulados, o que garante maior chance de implantação generalizada do orçamento, na medida em que busca uma visão macro.

O Decreto nº 2.829 de 29 de outubro de 1998 exprime a forte vinculação do Orçamento Programa ao planejamento ao afirmar que:

Art. 9º Para orientar a formulação e a seleção dos Programas que deverão integrar o Plano Plurianual e estimular a busca de parcerias e fontes alternativas de recursos, serão estabelecidos previamente, para o período do Plano:

I - os objetivos estratégicos;

II - previsão de recursos. (Decreto nº 2.829 de 29 de outubro de 1998).

Giacomoni (2010) define os elementos essenciais do modelo supracitado. São esses: os objetivos e propósitos perseguidos pela instituição, os programas, os custos dos programas e as medidas de desempenho.

O programa é visto como instrumento de integração dos esforços governamentais ao planejamento, e as ações instrumentos pelas quais os programas são realizados.

O Decreto nº 2.829 de 29 de outubro de 1998 define quais elementos o programa deverá conter, a saber: objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão, fonte de financiamento, indicador que quantifique a situação do programa, metas, ações não integrantes no Orçamento Geral da União, e por último a regionalização.

Dos instrumentos orçamentários criados pela Constituição Federal, o plano plurianual é meio de planejamento de médio prazo que define, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas

decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada (MTO 2014, p. 74).

A Constituição Federal definiu a lei de diretrizes orçamentárias como:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Art.165, §2º da CF/88).

A lei orçamentária, por sua vez, é o orçamento propriamente dito, instrumento no qual as receitas são previstas e as despesas fixadas. Segundo, Slomski (2008), a LOA disporá sobre a discriminação da receita e despesa a fim de demonstrar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo. Silva (2009, p. 167) declara que o orçamento é “... como um ato preventivo e autorizativo das despesas que o Estado deve realizar em um exercício...”.

2.4. Planejamento do Orçamento e o processo Orçamentário

Ramalho (1944, p. 12-13) conceitua planejamento como chamado “planejamento positivo” no qual dispõe que o mesmo seria:

(...) o esforço no sentido de controle e direção das forças produtivas, em oposição ao planejamento negativo, ou seja(..)para o bem estar social seria suficiente a simples supressão dos elementos perturbadores do livre jogo daquelas forças.

O planejamento é reconhecidamente uma necessidade. As relações e instituições se complicaram, a renda nacional está em crescimento na medida em que os custos do governo também aumentaram. A redução dos custos do governo se realiza por intermédio do planejamento político (PERSON, 1946).

A elaboração de um orçamento para um ano qualquer precisa de uma verificação dos programas, observando-se os recursos necessários nos anos seguintes. Na medida em que os fundos disponíveis são sempre limitados, as autoridades orçamentárias precisam de um norteador inteligente que lhes indique como escolher dentre as muitas necessidades para uma só verba. As necessidades futuras devem ser estudadas e apresentadas em termos de planos de ação definidos. O próprio orçamento é um plano de trabalho (WALKER, 1944, p. 43-46).

No tocante ao planejamento, Silva (2009, p. 173) afirma que o processo de confecção e discussão dos instrumentos de planejamento governamental deve ser capaz de evidenciar com

maior veracidade a responsabilidade do governo para com a sociedade, posto que o orçamento deva “indicar com clareza os objetivos perseguidos pela nação da qual o governo é intérprete.”.

Segundo Castro (2013), o governo, para realizar o processo de distribuição dos recursos na gestão público, planeja e executa o orçamento em um processo formado por um ciclo.

O processo orçamentário é contínuo, há um ciclo no qual o Poder Executivo e o Poder Legislativo participam de forma dependente do processo. Este ciclo divide-se em: *a.* Elaboração e apresentação de projetos de orçamento, *b.* Apreciação do Poder Legislativo, *c.* Execução do Poder Executivo e *d.* Controle realizado pelo Poder Legislativo. Observa-se que ao mesmo tempo em que acontece a execução orçamentária de um ano, concomitantemente está sendo elaborado o outro para o próximo exercício. Junto a esse processo, o Poder Legislativo aprova os projetos apresentados pelo Poder Executivo em um ano e concomitantemente realiza o controle da execução do orçamento vigente.

A iniciativa da apresentação do projeto de lei orçamentária é privativa do chefe do Poder Executivo (BRASIL, 1988). Cabe ao Presidente encaminhar os projetos de PPA e LOA para o Congresso via SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento) por mensagem presidencial até 31 de Agosto. Os projetos são devolvidos até 22 de dezembro para sanção ou veto do Presidente. O projeto de LDO, por sua vez, é encaminhado pelo Presidente até 15 de Abril e devolvido pelo Congresso Nacional em até 17 de Julho, conforme dispõe o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias no art. 35, §2º.

O ciclo orçamentário está compreendido em um período maior que um exercício financeiro, logo não se confunde com este, que por sua vez, é definido pelo art. 34 da Lei nº 4.320/64, no qual coincidirá com o ano civil. Logo, o exercício financeiro está compreendido entre primeiro de janeiro e trinta e um de dezembro.

2.5. Princípios Orçamentários

Os princípios surgiram no intuito de enumerar as qualidades essenciais do orçamento. Sundelson (1944, p. 24-29) destaca quatro qualidades essenciais no orçamento: “1) o orçamento deve ter unidade; 2) o orçamento deve ser anual; 3) o orçamento deve ser elaborado antecipadamente; 4) o orçamento deve ter personalidade contábil.”

Para Carvalho (2005, p.37), os princípios constituem “as vigas-mestras de uma ciência, revestindo-se dos atributos da universalidade e veracidade, mantendo a validade desta ciência em qualquer situação”.

Os princípios inerentes a Lei Orçamentária Anual, segundo Carvalho (2005) são:

- a) Anualidade: o orçamento deve ter vigência limitada no tempo, ou seja, um ano.
- b) Unidade: todas as receitas e despesas devem estar contidas numa só lei orçamentária.
- c) Universalidade: todas as receitas e despesas devem estar contidas pelos seus totais para controle do Poder Legislativo.
- d) Exclusividade: não poderá conter dispositivos estranhos à fixação das despesas e previsão das receitas, ressalvada a autorização dos créditos suplementares.
- e) Publicidade: o orçamento deve ser publicado para conhecimento do público e para produção de seus efeitos.
- f) Legalidade: confere limitações ao poder de tributar do estado, pois ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. O orçamento é uma lei e antes de se tornar lei, passa por votação e aprovação do Poder Legislativo.
- g) Não afetação de receita: a receita orçamentária não pode ser vinculada a órgão ou despesa, ressalvados os casos permitidos em lei.
- h) Orçamento Bruto: as receitas e despesas devem ser demonstradas pelo seu valor bruto, sem deduções.
- i) Equilíbrio: o orçamento deve prezar pelo equilíbrio entre receitas e despesas.
- j) Especificação: as receitas e despesas devem ser detalhadas, discriminadas.

2.6. Crédito Orçamentário e Crédito Adicional

Os recursos necessários para realização dos programas de trabalho de governo são autorizados através dos créditos orçamentários aprovados pelo Poder Legislativo no orçamento anual. Logo, os créditos orçamentários são autorizações para gastos com os programas de governo. Tais créditos são discriminados pelos órgãos segundo a classificação institucional (SILVA, 2009, p. 207).

Créditos adicionais são todas as autorizações de despesas públicas não computadas ou insuficientemente dotadas nas leis de orçamento. A Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 estabelece três tipos de créditos adicionais: Especiais, Suplementares e Extraordinários.

Créditos Especiais são destinados às despesas no qual a lei do orçamento não cogita, não prevê, mas são necessários no decorrer do exercício financeiro. Os créditos Suplementares são reservados a suprir, acrescentar um crédito em casos de deficiência de dotação orçamentária. Esta deficiência pode ser decorrente de novos encargos, desenvolvimento de

serviços ou erro de previsão. Os créditos extraordinários são autorizações excepcionais, reservadas somente aos casos de extrema urgência, calamidade pública ou necessidade de ordem pública (LOPES, 1944, p. 11).

O art. 41 da Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 define como suplementares os créditos destinados a reforço de dotação orçamentária e os créditos especiais para despesas para as quais não haja previsão orçamentária. Já os créditos extraordinários são destinados para despesas urgentes e imprevistas.

Os créditos adicionais terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que forem abertos, salvo disposição legal em contrário. Caso o ato ou lei que autorizou os especiais e extraordinários for promulgado nos últimos 4 meses do exercício financeiro, os créditos poderão ser utilizados no exercício seguinte. Estes serão reabertos nos limites de seus saldos remanescentes e recepcionados pela nova lei orçamentária anual (BRASIL, 1988).

2.7. Diferenças entre a Lei nº 4.320/64 e a Constituição Federal

A Lei nº 4.320/64 define os créditos extraordinários como:

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

I - suplementares, (...)

II - especiais, (...)

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. (Art.41, III, da Lei nº4.320 de 1964)

A Constituição Federal, por sua vez, dispõe:

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

Dentre as mudanças propostas pela carta magna foi a troca de despesas imprevistas por imprevisíveis. Estas se tratam de despesas impossíveis de serem previstas por motivo de força maior. Já aquelas não foram previstas, mas poderiam ser previstas e não foram, logo, poderiam ser fruto de falha no planejamento. Machado Junior(1995, p. 93) também analisa estas expressões e afirma que “despesas imprevistas admitem o erro de previsão, ao passo que despesas imprevisíveis são aquelas que estão acima ou além da capacidade humana de prever.”

Outra mudança foi a troca de comoção intestina por comoção interna no qual caracteriza mera mudança formal de palavras.

Verifica-se que a Lei nº 4.320/64 é taxativa ao definir os casos permitidos para proposição de créditos extraordinários. Portanto, a expressão “em caso de” só garante a edição

de medida provisória para as despesas em caso de guerra, calamidade pública ou comoção intestina.

A Constituição Federal propôs uma mudança ao permitir que as medidas provisórias fossem admitidas para as despesas imprevisíveis e urgentes *como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública*. Ou seja, as situações decorrentes de calamidade pública, comoção interna e de guerra são exemplificativas.

Contudo, apesar da importante troca dos conceitos “imprevista” por “imprevisíveis”, já que os casos excepcionais propostos pelos dois dispositivos deveriam ser impossíveis de serem previstos, a Constituição Federal em sua expressão “...*como as decorrentes de...*” é exemplificativa, no qual permite abertura de créditos extraordinários em casos semelhantes de urgência e imprevisibilidade e que decorreram de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Sanches (1995, p. 29) dispõe sobre o excesso de edição de medidas provisórias:

(...) o Poder Executivo tem abusado no uso dos instrumentos previstos na Constituição, para uso excepcional, inclusive ampliando o âmbito de sua utilização. Isso tem ocorrido (...) pelo desnecessário uso de Medidas Provisórias para “autorizar” a abertura de créditos extraordinários.

A medida provisória historicamente tem como antecedente o Decreto-Lei (MORAES, 2005). Aquele mecanismo é conceituado como ato administrativo normativo, no qual segundo o art. 62 da Constituição Federal, 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. Uma vez editada, a medida provisória permanecerá em vigor pelo prazo de 60 dias e será apreciada pelo Poder Legislativo nos termos dos 12 incisos do art.62 da CF/1988.

Moraes (2005) afirma que a medida provisória como espécie normativa definitiva e acabada, mesmo temporária, estará sujeita ao controle de constitucionalidade, tanto em relação à disciplina dada a matéria tratada pela mesma, quanto em relação aos próprios limites materiais e aos requisitos de relevância e urgência. O Congresso Nacional poderá não realizar sua conversão, por ausência de pressupostos constitucionais. Excepcionalmente quando existir desvio de finalidade ou abuso de poder de legislar, por flagrante inobservância da urgência e relevância, poderá o Poder Judiciário adentrar a esfera discricionária do Presidente da República.

Quanto aos créditos extraordinários, a Constituição Federal declara 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 (BRASIL, 1988).

A previsão constitucional de abertura de créditos extraordinários visa dar suporte financeiro à adoção de medidas urgentes à superação de estados de crise como ou semelhantes a guerra, calamidade pública ou comoção interna (STF, 2008).

Machado Junior (1995) afirma que o requisito para abertura dos créditos extraordinários é a imprevisibilidade do fato, que requer ação urgente do poder público.

O Supremo Tribunal Federal em seu controle de constitucionalidade, representado pelo Ministro Gilmar Mendes, na ADI nº 4.048/2008, expôs sobre a excepcionalidade e os requisitos da medida provisória para abertura de créditos extraordinários, ao dizer que “além dos requisitos de relevância e urgência, a Constituição exige a abertura de crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes”.

Quanto a excepcionalidade, Calamidade Pública, Comoção Interna e Guerra “... representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e (...)requerem, com a devida urgência a adoção de medidas singulares e extraordinárias”. São situações anormais, cuja gravidade requer medidas emergenciais. (STF, 2008).

Ainda Machado (1995, p.101) enumera algumas características inerentes aos créditos extraordinários, são esses:

1. Independem de recursos para sua abertura, dada a natureza das operações que correrão a sua conta
2. Não podem ser abertos sem que antes o executivo tenha decretado, com exposição justificativa, estado de calamidade ou outro de natureza idêntica.
3. Não podem ser empregados em outro tipo de despesa que não aquelas para as quais foram abertos

2.8. Receita e Despesa

Segundo Burkehead (1971 apud Giacomoni, 2010, p. 87), “a classificação é a chave estrutural para a organização consciente e racional do orçamento do Governo”.

Para a classificação de quaisquer elementos, é importante a observância de algum critério, e este tem por objetivo chegar a determinada finalidade (GIACOMONI, 2010).

As Receitas públicas são ditas como recursos ou rendas entregues pela sociedade visando o interesse coletivo (SILVA, 2009). O Manual Técnico do Orçamento considera que as receitas públicas são divididas em receitas orçamentárias e ingressos extraorçamentários.

Receitas orçamentárias, segundo MTO (2014), são disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e constituem elemento novo para o patrimônio público e são classificadas segundo a natureza, indicador de resultado primário, e pela fonte ou destinação de recursos.

Silva (2009, p. 240) conceitua despesa como sendo “todos os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade.” Para o mesmo autor, as despesas com enfoque orçamentário correspondem ao fluxo que tem origem na utilização dos créditos orçamentários.

Para o MTO (2014) e Giacomoni (2010) as despesas são classificadas segundo critério:

1. Institucional: cuja finalidade é demonstrar as unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa, ou seja, os órgãos e unidades orçamentárias que irão gastar os recursos.

2. Funcional: faz menção aos montantes autorizados para ação governamental visando interesse público. Fornece as bases para a apresentação de dados estatísticos sobre os gastos públicos nos principais segmentos em que atuam as organizações do Estado.

3. Natureza: trarão informações quanto a categoria econômica (despesa corrente ou de capital), grupo de natureza de despesa (despesa com pessoal, ou com investimentos, etc..), modalidade de aplicação e o elemento de despesa (objeto do gasto).

4. Programática: cuja finalidade é evidenciar as realizações do governo, ou seja, o resultado final de seu trabalho em prol da sociedade.

3. METODOLOGIA DE PESQUISA

3.1. Método de Abordagem

Ao se definir o método de pesquisa, Marconi e Lakatos (2003, p. 83) afirmam que este é um conjunto de atividades sistemáticas e racionais que auxilia o alcance dos objetivos, traçando o caminho a ser seguido, identificando erros e servindo de suporte para as decisões de cientistas.

Segundo Beuren e Raupp (2006, p. 79), devido algumas características próprias da Contabilidade, as tipologias de delineamento de pesquisas se dividem em três grupos: pesquisas quanto aos objetivos, no qual se divide em pesquisa exploratória, descritiva e explicativa; pesquisa quanto aos procedimentos técnicos, que se divide em estudo de caso, levantamento, pesquisa bibliográfica, documental, participante e experimental; e pesquisa quanto à abordagem do problema, que se divide em pesquisa qualitativa e quantitativa.

Portanto, a fim de atingirmos o objetivo deste trabalho, esta pesquisa, quanto aos procedimentos técnicos, classifica-se em Pesquisa Documental elaborada com base em análise de Medidas Provisórias interpostas pelo Poder Executivo para abertura de créditos extraordinários, bem como de Leis Ordinárias que propuseram autorização e posterior abertura de créditos suplementares e especiais.

Para Marconi e Lakatos (2003, p. 174), a característica da pesquisa documental “é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escrita ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias.”

No que se refere aos objetivos, esta pesquisa se classifica como descritiva, posto que visa descrever as características de certa população ou amostra, levantando informações dos créditos adicionais do orçamento público federal e os motivos que ensejaram sua abertura.

Quanto à abordagem ao problema, esta pesquisa é qualitativa, visto que os problemas analisados não se resumem a números, mas sim a outras variáveis envolvidas no processo de concessão de créditos orçamentários.

3.2. Meio de Coleta de Dados

Coletaram-se dados referentes a abertura e execução dos créditos adicionais no sítio do Congresso Nacional, analisando fontes primárias para análise documental como texto das leis e dos atos normativos e seus anexos, dentre eles as Exposições de Motivos, Notas Técnicas da

Comissão Mista de Orçamento, Quadro de Votação, Quadro de Tramitação dos projetos de leis por ano, bem como Leis Orçamentárias Anuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Plano Plurianual 2012-2015 e seus anexos.

3.3. Seleção da Amostra

A seleção da amostra para análise foi distinta para os créditos extraordinários e para os créditos suplementares e especiais. Para os créditos extraordinários, em virtude da natureza do ato administrativo normativo, a saber, medida provisória, que é editado para abrir os créditos extraordinários e de sua peculiaridade no universo jurídico, foram levantadas todas as medidas provisória editadas de 2011 a 2013, tabulando-se os seguintes dados: número de referência do ato normativo, data de abertura, valor do crédito autorizado, objetivo da dotação, motivos para sua abertura e caráter de urgência e imprevisibilidade.

A peculiaridade da medida provisória no universo jurídico se deve ao fato de se constituir exceção derogatória do postulado da divisão funcional do poder (SANCHES, 1999). O Poder Executivo, em razão de um estado de necessidade, adota medidas imediatas. Para tanto, exerce atividade típica do Poder Legislativo, editando ato administrativo com força de lei. Por consequência, a análise das medidas provisórias que versem sobre matéria orçamentária para abertura de crédito extraordinário torna-se muito importante a fim de verificar possíveis tentativas do Poder Executivo na correção do planejamento do orçamento e sua execução, bem como possível desvio do controle político executado previamente em todas as leis de matéria orçamentária pelo Poder Legislativo.

Para os créditos suplementares e especiais, foram levantadas todas as leis promulgadas de 2007 a 2013, tabulando-se os seguintes dados: número de referência do ato normativo, data de abertura e valor do crédito autorizado. O objetivo é avaliar as leis ordinárias quanto ao momento de sua propositura dos créditos adicionais e se este momento interfere no planejamento e execução do orçamento. Como já mencionado na delimitação da pesquisa, não foram abordados os créditos suplementares autorizados previamente nas leis orçamentárias anuais no período de 2007 a 2013.

3.4. Análise dos Dados

Para verificação dos créditos adicionais, no primeiro momento se teve a análise das medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo durante os anos de 2011, 2012 e 2013.

Inicialmente, analisou-se o momento no qual os atos normativos foram propostos, destacando a quantidade destes editados no primeiro e no segundo semestre de um exercício financeiro. Posteriormente, calculou-se o montante autorizado por órgão orçamentário, obedecendo a classificação institucional do Manual Técnico do Orçamento, bem como o montante autorizado por subfunção, obedecendo a classificação funcional do mesmo Manual Técnico do Orçamento. Estes montantes auxiliaram na obtenção de créditos autorizados por órgão orçamentário e sua respectiva finalidade, explorando em quais funções o Poder Executivo desejava agir.

Não obstante, destacaram-se os objetivos da edição dos atos administrativos normativos, os motivos que ensejaram sua abertura, bem como análise da urgência e imprevisibilidade.

Para análise do caráter de urgência e imprevisibilidade, existem dois critérios:

1º Critério, definido pelo art. 41, III, da Lei nº 4320 de 1964;

2º Critério, definido pelo art. 167, §3º, da Constituição Federal de 1988.

A propositura de Medida Provisórias que versem sobre créditos extraordinários já foi motivo de contestação por parte do Poder Legislativo e Poder Judiciário. Para o Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes, em sua análise da ADI 4.048 de 2008 ressalta que:

(...) nenhuma das hipóteses previstas pela medida provisória configuram situações de crise imprevisíveis e urgentes, suficientes para abertura de créditos extraordinários. (...) Desde o início de 2007, já se pode contar mais de 20 medidas provisórias destinadas a abertura de créditos de duvidosa natureza extraordinária.

Em face ao exposto e considerando as diferenças entre critérios da Lei nº 4.320/64 e da Constituição Federal e os casos constantes de duvidosa natureza extraordinária dos créditos extraordinários abertos, esta pesquisa definiu o seguinte critério para analisar os motivos para abertura dos créditos extraordinários e seu caráter de imprevisibilidade e de urgência: “*A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas urgentes e imprevisíveis decorrentes exclusivamente de calamidade pública, comoção interna e guerra.*”

Com base neste critério, definiram-se quais medidas provisórias foram devidamente editadas para casos de relevância e urgência, isto é, casos em que por motivo de calamidade pública, comoção interna e de guerra, foi necessário a atuação tempestiva do Estado para garantir o interesse público, e por fim verificar em quais casos houve duvidosa natureza extraordinária. Assim, o critério auxiliou a verificar se os requisitos de urgência e de imprevisibilidade foram observados pelo Poder Executivo.

No tocante aos créditos suplementares e especiais autorizados no período de 2007 a 2013, esta pesquisa buscou identificar a quantidade de leis promulgadas por mês e a relação dos dados obtidos com o processo de planejamento e execução do orçamento.

4. RESULTADOS

4.1. Crédito Extraordinário

4.1.1. Ano 2011

No ano de 2011, foram abertas 5 medidas provisórias, totalizando R\$ 2.358.111.700,00, logo, considerando o montante previsto pela Lei Orçamentária Anual para 2011 de R\$2.073.390.152.400,00, as medidas provisórias corresponderam a 0,11% do valor previsto na lei orçamentária. Quanto ao momento de sua abertura, o crédito extraordinário foi aberto em sua maioria no 1º semestre deste ano (três das cinco medidas provisórias foram abertas até junho). Já as medidas provisórias abertas no 2º semestre, todas ocorreram nos últimos 4 meses do exercício, garantindo a possibilidade de sua reabertura dos seus saldos residuais para o exercício seguinte.

Os parágrafos que se seguem foram obtidos os motivos que ensejaram a abertura dos créditos extraordinários a fim de analisar se houve a observância dos requisitos de urgência e imprevisibilidade.

No referido ano, as proposições de medidas provisórias ocorreram, em sua maioria, em virtude de desastres naturais ocorridos no período. Apenas 19,53% dos créditos extraordinários não estiveram enquadrados no critério desta pesquisa. A fim de atender as populações afetadas pelas fortes chuvas no nordeste e norte e a prolongada estiagem na região do centro-oeste e do semiárido do nordeste, o Ministério da Integração Nacional recebeu mais da metade dos créditos extraordinários abertos no ano, totalizando R\$1,6 bilhões de reais. Os recursos tinham por objetivo a concessão de cestas básicas, agasalhos e abrigos emergenciais, distribuição de água potável, construção de sistemas de distribuição de água residencial e perfuração de poços.

As dotações destinadas ao Ministério da Defesa decorreram da necessidade de viabilizar a pronta atuação das atividades de defesa civil, desempenhadas pelas Forças Armadas em conjunto com os órgãos de defesa civil, em prol das populações atingidas por desastres naturais. Foi instaurado o Plano Emergencial do Emprego das Forças Armadas, no qual a atuação destas se resumiu em ações de salvamento e de socorro, apoio a saúde, sustentação de tropas, obras de engenharia e apoio aéreo. Segue abaixo uma tabela com o montante dos créditos autorizados distribuídos por subfunção, no qual a tabela caracteriza a natureza da atuação governamental por meio dos créditos extraordinários.

Tabela 1. Dotação por classificação funcional – Ano 2011

DOTAÇÃO POR CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL – ANO 2011		
SUBFUNÇÃO	VALOR AUTORIZADO (R\$)	%
DEFESA CIVIL – 182	R\$ 1.727.581.700,00	73,26%
ENSINO PROFISSIONAL – 363	R\$ 460.530.000,00	19,53%
TRANSPORTE RODOVIÁRIO – 782	R\$ 90.000.000,00	3,82%
TRANSFERÊNCIAS PARA EDUCAÇÃO BÁSICA - 847	R\$ 74.000.000,00	3,14%
DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO -571	R\$ 6.000.000,00	0,25%
TOTAL	R\$ 2.358.111.700,00	100,00%

Fonte: elaborado pelo próprio autor a partir de dados do sítio do Congresso Nacional www2.camara.leg.br/.

A Defesa Civil, portanto, foi a subfunção mais utilizada respondendo por R\$ 1.727.581.700,00, correspondendo por 73,26% dos créditos extraordinários para o ano, o que evidencia o impacto dos desastres naturais no orçamento público.

Não obstante a pronta atuação do governo federal diante dos desastres naturais, foram concedidos R\$90 milhões de reais ao Ministério dos Transportes a fim de promover a realização de obras rodoviárias emergenciais nas rodovias federais em diversas regiões do país danificadas pelas chuvas. A situação requereu a ação imediata do governo federal evitando problemas de ordem econômica e social, como problema de abastecimento e falta de transporte para escoar a produção agrícola e industrial.

O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação recebeu R\$ 6 Milhões de reais para dotar o país de infraestrutura instalada capaz de melhorar a previsão desastres naturais haja vista que a ocorrência destes desastres foi mais frequente. A proposta foi adquirir novos radares de monitoramento para assegurar ao Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais tecnologias avançadas para previsão de desastres naturais.

Já os créditos em favor do Ministério da Educação, R\$ 74 milhões foram transferidos aos estados e municípios atingidos pelas chuvas a fim de reconstruírem, reformarem ou adequarem a estrutura das escolas públicas para retorno às aulas. Esta situação trata-se de urgência, pois a não intervenção do governo poderá gerar atraso no cronograma das aulas e afetar o programa de ensino a população. Todos os créditos em favor dos ministérios supramencionados condizem com o disposto na Constituição Federal, nos quais a prolongada estiagem e as fortes chuvas provocaram em diversos danos e prejuízos as populações afetadas e aos governos estaduais e municipais. A magnitude dos danos foi suficiente para que o governo atribuisse caso de calamidade pública, exigindo sua imediata atuação já que a sua ausência acarretaria em maiores prejuízos a sociedade e possíveis mortes.

Entretanto, os R\$ 460,5 milhões restantes repassados ao Ministério da Educação tinham por objetivo viabilizar a oferta de bolsas para formação de estudantes e trabalhadores e o

financiamento da educação profissional e tecnológica por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Estas ações não decorrem de nenhum dos critérios definidos pela Constituição Federal, no art. 167, §3º.

Portanto, as despesas para ofertas de bolsas de formação de estudantes e trabalhadores para o PRONATEC não são gastos imprevisíveis, isto é, não passíveis de previsão. São despesas que poderiam ser devidamente previstas e não foram possivelmente por erro de planejamento. Foram mais de 400 milhões de reais abertos em 28 de Outubro de 2011 (Medida Provisória nº548), correspondendo a 9,26% do valor autorizado na Lei Orçamentária Anual de 2011 (R\$4.973.459.008,00, total concedido ao programa Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica) e 19,53% do total de créditos extraordinários para mesmo ano. Os gastos com incentivo ao aperfeiçoamento profissional não exigem do governo pronta atuação, como nos casos de desastres naturais ocorridos neste mesmo período. A falta de planejamento do PRONATEC é claro ao se verificar a data da criação deste programa, dada pela Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011, dois dias antes da abertura da Medida Provisória supracitada, aberto dia 28 de Outubro do mesmo ano. Como não existia previsão na LOA para o PRONATEC (apesar de poder enquadrá-lo no programa de Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica), era correta a abertura de crédito especial por lei ordinária especial a fim de que as dotações fossem devidamente apreciadas pelo Congresso Nacional, não escapando do controle político exercido pelo Legislativo esta concessão de créditos orçamentários por Medida Provisória.

Os créditos adicionais classificam-se em:“... II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica (...) (BRASIL, 1964).

A justificativa da utilização deste ato normativo a fim de atender despesa não prevista na lei orçamentária possivelmente decorreria da discricionariedade dada pela Constituição Federal no art.167, como já mencionado nesta pesquisa.

Esses fatos confirmam o que Sanches (1995, p. 29) afirmou a respeito do excesso de edição de medidas provisórias. Ele dispõe que:

(...) o Poder Executivo tem abusado no uso dos instrumentos previstos na Constituição, para uso excepcional, inclusive ampliando o âmbito de sua utilização. Isso tem ocorrido (...) pelo desnecessário uso de Medidas Provisórias para “autorizar” a abertura de créditos extraordinários.

Tabela 2. Dotação por classificação funcional – Ano 2011

DOTAÇÃO POR CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL – ANO 2011		
ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO	VALOR AUTORIZADO (R\$)	%
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	R\$ 1.600.000.000,00	67,85%
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	R\$ 534.530.000,00	22,67%
MINISTÉRIO DA DEFESA	R\$ 127.581.700,00	5,41%
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	R\$ 90.000.000,00	3,82%
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	R\$ 6.000.000,00	0,25%
TOTAL	R\$ 2.358.111.700,00	100,00%

Fonte: elaborado pelo próprio autor a partir de dados do sítio do Congresso Nacional www2.camara.leg.br/.

Em 2011, os créditos adicionais foram destinados a cobrir despesas cuja classificação do Grupo de Natureza da Despesa foi 3 e 4, ou seja, Outras Despesas Correntes e Investimentos, respectivamente.

4.1.2. Ano 2012

No ano de 2012 foram propostas nove medidas provisórias que somadas contabilizaram R\$ 76.895.405.671,00. Quanto ao momento de sua abertura, o crédito extraordinário foi aberto em sua maioria no 1º semestre deste ano (cinco das nove medidas provisórias foram abertas até junho). Já as medidas provisórias abertas no 2º semestre, todas ocorreram nos últimos quatro meses do exercício, garantindo a possibilidade de sua reabertura dos seus saldos residuais para o exercício seguinte, conforme já assegurado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias nº12.465 de 17 de agosto de 2011, no qual determina:

Art. 61. A reabertura dos créditos especiais e extraordinários, conforme disposto no art. 167, § 2o, da Constituição, será efetivada, se necessária, mediante ato próprio de cada Poder e do MPU, até 15 de fevereiro de 2012, observado o disposto no art. 56 desta Lei.

Se compararmos o montante de créditos extraordinários abertos em 2011 com o ano de 2012, haverá um aumento de 3.260,89%. Isso é resultado da abertura da Medida Provisória nº 598/2012 em 27 de dezembro de 2012 no valor de R\$ 65.302.507.553,00. O valor é significativamente relevante se comparado aos valores de outras medidas provisórias abertas no mesmo ano. Segue abaixo a tabela com os valores autorizados para cada ato normativo.

Tabela 3. Lista de medidas provisórias editadas em 2012

LEI/MP	DATA	DOTAÇÃO (R\$)	%
MPV Nº598/2012	27/12/2012	R\$ 65.302.507.553,00	84,92%
MPV Nº573/2012	27/06/2012	R\$ 6.843.701.650,00	8,90%
MPV Nº588/2012	12/11/2012	R\$ 1.683.716.400,00	2,19%
MPV Nº566/2012	24/04/2012	R\$ 706.400.000,00	0,92%
MPV Nº569/2012	14/05/2012	R\$ 688.497.000,00	0,90%

MPV Nº583/2012	10/10/2012	R\$ 676.000.000,00	0,88%
MPV Nº596/2012	06/12/2012	R\$ 573.330.080,00	0,75%
MPV Nº572/2012	05/06/2012	R\$ 381.252.988,00	0,50%
MPV Nº560/2012	07/03/2012	R\$ 40.000.000,00	0,05%
TOTAL		R\$ 76.895.405.671,00	100,00%

Fonte: elaborado pelo próprio autor a partir de dados do sítio do Congresso Nacional www2.camara.leg.br/.

O referido ato administrativo corresponde a 84,92% dos créditos abertos no ano. A justificativa apresentada pelo governo na EM nº00341/2012 MP, redigida pela Ministra Miriam Aparecida Belchior, o crédito permitiria “a continuidade da execução de investimentos prioritários no exercício de 2013, com destaque para grandes obras de infraestrutura implementadas pelo Governo Federal, de forma a evitar atrasos em seus cronogramas de execução que, de outro modo, resultariam em prejuízos financeiros e postergação de benefícios previstos à população de diversas localidades do País”. Essa Exposição de Motivos que fundamenta a propositura da medida provisória pode estar relacionada ao atraso na aprovação e posterior sanção da Lei Orçamentária Anual de 2013. Esta foi apenas sancionada e publicada no Diário Oficial da União em 05 de Abril de 2013, ocasionando em atraso para orçamento de mais de três meses.

No intuito de se evitar a descontinuidade do serviço público, a lei de diretrizes orçamentárias prevê a execução de 1/12 das despesas correntes consideradas de caráter inadiável constantes no projeto da LOA para o seu respectivo exercício ou a execução das despesas em seu valor global que estejam autorizadas naquela LDO, conforme exposto em seu artigo 50, a saber:

Art. 50. Se o Projeto de Lei Orçamentária de 2013 não for sancionado pelo Presidente da República até 31 de dezembro de 2012, a programação dele constante poderá ser executada para o atendimento de:

I - despesas com obrigações constitucionais ou legais da União relacionadas no Anexo V;

II - bolsas de estudo no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, bolsas de residência médica e do Programa de Educação Tutorial - PET, bolsas e auxílios educacionais dos programas de formação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, bem como Bolsa-Atleta e bolsistas do Programa Segundo Tempo;

III - pagamento de estagiários e de contratações temporárias por excepcional interesse público na forma da Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993;

IV - ações de prevenção a desastres classificadas na subfunção Defesa Civil;

V - formação de estoques públicos vinculados ao programa de garantia dos preços mínimos;

VI - realização de eleições pela Justiça Eleitoral;

- VII - outras despesas correntes de caráter inadiável;
 - VIII - importação de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica, no valor da cota fixada no exercício financeiro anterior pelo Ministério da Fazenda;
 - IX - concessão de financiamento ao estudante; e
 - X - ações em andamento decorrentes de acordo de cooperação internacional com transferência de tecnologia.
- § 4oAs despesas descritas no inciso VII serão limitadas a um doze avos do valor previsto em cada ação no Projeto de Lei Orçamentária de 2013, multiplicado pelo número de meses decorridos até a sanção da respectiva Lei.

Por conseguinte, a lei de diretrizes orçamentárias já assegurava a possível demora na aprovação e sanção da Lei Orçamentária Anual para 2013. A Medida Provisória nº598/2012 seria desnecessária posto que aquela LDO garantiu todas as despesas necessárias para continuidade dos serviços elementares, bem como as despesas correntes de caráter inadiável. Se existia investimentos relevantes a serem efetuados no início do exercício de 2013, estes poderiam constar na referida LDO, evitando problemas posteriores, já que compete a LDO orientar a elaboração e execução da LOA, segundo §2, art. 165 CF, bem como inciso III, art. 1º da Lei nº12.708, a saber:

- Art. 1º São estabelecidas, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 2o, da Constituição, e na Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, as diretrizes orçamentárias da União para 2013, compreendendo:
- I - as metas e prioridades da administração pública federal;
 - II - a estrutura e organização dos orçamentos;
 - III - as diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos da União e suas alterações;
 - IV- (...); (Art. 1º da Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 12.708, de 17/08/2012).

Outra possibilidade da ocorrência desta inconformidade seria o mal planejamento do governo no exercício financeiro de 2012 para os investimentos de extrema necessidade e urgência uma vez que foi necessário recorrer a uma medida provisória para agir imediatamente.

Tendo em vista que os créditos previstos na medida provisória são destinados a despesas que não são de caráter de urgência e imprevisibilidade, como as despesas decorrentes de calamidade pública, comoção interna e guerra, e considerando os dispositivos constitucionais e legais, a Medida Provisória nº598/2012 foi incompatível com critério legal disposto no §3º, do art. 167, da Constituição Federal e conseqüentemente não se enquadrou no critério desta pesquisa.

Outro problema encontrado foi a execução de um orçamento paralelo ao orçamento ordinário, já que muitos dos investimentos aprovados pela Medida Provisória nº 598/2012 demandariam muitos meses para serem executados. Rocha (2009) obteve resultado semelhante

após estudo das entrevistas realizadas com agentes públicos envolvidos no processo orçamentário. Segundo o autor,

(...) para 64,70% dos entrevistados, a abertura de crédito extraordinário cria uma espécie de orçamento paralelo na medida em que abrem créditos vultuosos sem a participação a priori do Congresso Nacional.

Como já salientado anteriormente, a Medida Provisória nº598/2012 foi proposta visando “a continuidade da execução de investimentos prioritários no exercício de 2013”, haja vista que houve atraso na aprovação e posterior sanção da Lei Orçamentária Anual de 2013. Não obstante a possível falta de planejamento do Governo Federal, o Poder Legislativo descumpriu normativo constitucional presente nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, ao não enviar até 22 de Dezembro de 2012 o substitutivo da Lei Orçamentária Anual para 2013, a saber:

Art. 35, § 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Em razão da excepcionalidade da abertura de crédito extraordinário para cobrir ausência de dotação para investimentos relevantes no ponto de vista do poder executivo, bem como a vasta gama de informações já classificadas como previsíveis, já que todo ato normativo não obedeceu ao dispositivo do Art. 167, §3º, a Medida Provisória nº 598/2012 não foi considerada no levantamento de créditos disponibilizados por órgão orçamentário, tampouco por função e subfunção nas análises para 2012 que se seguem.

Tabela 4. Dotação por classificação funcional – Ano 2012

DOTAÇÃO POR CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL – ANO 2012		
SUBFUNÇÃO	VALOR AUTORIZADO (R\$)	%
PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO – 121	R\$ 1.713.000.000,00	14,78%
DEFESA TERRESTRE – 153	R\$ 1.708.604.988,00	14,74%
SERVIÇOS FINANCEIROS – 694	R\$ 1.683.716.400,00	14,52%
TRANSFERÊNCIAS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA – 847	R\$ 1.446.670.000,00	12,48%
DEFESA CIVIL – 182	R\$ 1.374.600.000,00	11,86%
ORDENAMENTO TERRITORIAL - 127	R\$ 1.088.600.000,00	9,39%
ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA – 244	R\$ 1.031.130.080,00	8,89%
TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS – 453	R\$ 721.000.000,00	6,22%
EDUCAÇÃO INFANTIL – 365	R\$ 238.497.000,00	2,06%

ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL – 302	R\$ 154.190.000,00	1,33%
ATENÇÃO BÁSICA – 301	R\$ 124.815.000,00	1,08%
DEFESA NAVAL – 152	R\$ 106.553.000,00	0,92%
DEFESA AÉREA – 151	R\$ 93.649.000,00	0,81%
DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO - 571	R\$ 40.000.000,00	0,35%
POLICIAMENTO – 181	R\$ 22.291.000,00	0,19%
TRANSPORTE RODOVIÁRIO – 782	R\$ 17.081.650,00	0,15%
TRANSPORTE HIDROVIÁRIO – 784	R\$ 15.000.000,00	0,13%
RECURSOS HÍDRICOS – 544	R\$ 13.500.000,00	0,12%
TOTAL	R\$ 11.592.898.118,00	100,00%

Fonte: elaborado pelo próprio autor a partir de dados do sítio do Congresso Nacional www2.camara.leg.br/.

Os parágrafos que se seguem foram obtidos os motivos que ensejaram a abertura dos créditos extraordinários a fim de analisar se houve a observância dos requisitos de urgência e imprevisibilidade. Para facilitar esta análise, foram utilizados os dados levantados por classificação funcional e institucional tendo por base nos créditos abertos por medida provisória.

No ano de 2012 foi aberto montante de R\$ 11.592.898.118,00 em crédito extraordinário (desconsiderando a MPV N°598/2012). Deste total, apenas R\$ 3.065.480.068,00 estiveram enquadrados no critério legal definido nesta pesquisa, ou seja, apenas 26,44 % dos créditos extraordinários do período, um percentual baixo. Logo, 73,56% não estiveram enquadradas no critério da pesquisa, percentual muito alto se comparado a 2011. Diferentemente do ano 2011 no qual a abertura dos créditos extraordinários foi motivada no geral pela ocorrência de desastres naturais, no ano analisado (2012) a abertura de crédito adicionais, em sua maioria, não ocorreram para atender necessidades geradas pelos desastres naturais, nos quais podemos exemplificar as fortes chuvas e a prolongada estiagem no semiárido do nordeste. Neste período, foram abertos R\$ 3.025.480.068,00 em funções destes desastres naturais.

A possível lacuna existente na Constituição Federal em seu art.167 pode ter contribuído ao Poder Executivo, no ano de 2012, a constante abertura de créditos extraordinários por motivos diversos aos casos supracitados, ocasionando o desvio de finalidade da medida provisória. A confirmação deste fato é a abertura de 73,56% destes créditos adicionais para casos previsíveis e passíveis de outras modalidades de créditos adicionais ou mesmo a devida previsão na Lei Orçamentária anual.

É salutar que exista pequenos ajustes na Carta Magna vigente para corrigir os abusos do Poder Executivo, haja vista que a atividade exercida por este, por meio de medida provisória, é atividade típica do Poder Legislativo, isto é, cabe ao Congresso Nacional legislar e não ao Poder Executivo, apenas em casos excepcionais. Sanches (1995, p.29) defende pequenos ajustes constitucionais, a saber:

Modificações são providências que se justificam sempre que o acordo social pelo qual o poder da sociedade é estruturado e seu exercício fracionado passa apresentar disfunções capazes de comprometer a estabilidade das instituições essenciais ao funcionamento harmônico da sociedade. Uma das evidências mais fortes de disfunção no exercício do poder (...) é a prática de abusos por um dos poderes do Estado (...), tumultuando atuação ou levando outro poder a reduzir a sua operacionalidade.

Em março de 2012, foi aberto crédito extraordinário para Desenvolvimento Científico ao Ministério da Defesa a fim de proceder com a reconstrução da Estação Antártica Comandante Ferraz em virtude de um incêndio ocorrido em fevereiro comprometendo 70% das instalações e a retirada de uma chata com combustível que afundou próximo à estação. A permanência do Brasil no continente Antártico possui fins estratégicos de cunho político, econômico e científico. Em função do Tratado Antártico, a recuperação da estação, incendiada em 25 de fevereiro, é de suma importância para preservação do ambiente local, bem como medida urgente e imediata tendo em vista a proximidade do inverno, período em que as condições climáticas são desfavoráveis. Em face ao exposto e considerando que os escombros, resíduos de materiais laboratoriais e a chata com combustível submersa podem prejudicar o ambiente do local e afetar as pessoas que residem próximo ao local, e que as pesquisas científicas efetuadas neste continente são importantes para avaliar os impactos das mudanças ambientais no país, sobretudo na Amazônia, a abertura de crédito extraordinário atende aos requisitos de urgência e imprevisibilidade, podendo ser enquadrado no caso de calamidade pública.

No ano de 2012, o Poder Executivo concedeu R\$ 1.031.130.080,00, por intermédio de crédito extraordinário, para Assistência Comunitária as populações afetadas pela prolongada estiagem no semiárido. Parte deste montante destinou-se ao repasse do Benefício Garantia-Safra aos agricultores afetados pela seca. O §1º do art. 6º da Lei nº 10.420/2002 que cria o benefício assegura auxílio aos agricultores que tiveram suas safras frustradas em virtude de seca ou excesso hídrico. Terão direito aqueles que ao menos 50% da produção de feijão, arroz, milho, mandioca ou algodão foi comprovadamente perdida. O benefício auxiliou mais de 760 mil agricultores.

Outra parte dos recursos foi destinada a um auxílio financeiro emergencial às famílias que residiam nas áreas afetadas pelas secas e que não eram agricultores. As medidas tomadas em virtude da prolongada estiagem são consideradas como caso de extrema urgência, no qual exige atuação governamental de forma tempestiva, evitando que os danos presentes resultem em prejuízos maiores. Logo, pode ser considerado caso de calamidade pública e, portanto se

enquadra no critério legal estabelecido pela constituição federal em seu art.167, §3º e respectivamente no critério deste trabalho.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário foi o órgão orçamentário responsável pela distribuição dos recursos do Benefício Garantia-Safra e também pela aquisição de retroescavadeiras e moto niveladoras para melhoria de estradas vicinais e construção de açudes em apoio aos agricultores das regiões rurais afetadas pela estiagem prolongada. Esses investimentos contabilizaram R\$ 1.088.600.000,00, correspondendo por 68,65% dos créditos destinados ao órgão (R\$ 1.585.730.080,00).

No mesmo período, o Governo Federal destinou R\$ 1.374.600.000,00 para Defesa Civil a fim de atender aos casos de extrema urgência e imprevisibilidade gerados por desastres naturais. Esse montante corresponde a 11,86% do total de créditos extraordinários para ano. Os créditos visam atender caso claro de calamidade pública e dentre as medidas encontram-se a aquisição de alimentos, cestas básicas, agasalhos e abrigos, distribuição de água e intervenção em reparações em edifícios pontuais. As ações para o abastecimento de água incluíram a utilização de carros pipa e recuperação de 2.400 poços públicos. Por conseguinte, os recursos destinados a Defesa Civil foram todos enquadrados no art. 167, §3º da Constituição Federal.

O Ministério da Integração Nacional foi responsável por boa parte dos recursos para Defesa Civil, bem como o auxílio financeiro emergencial supracitado destinado a Assistência Comunitária. Além destes recursos, o mesmo Ministério recebeu, pela MPV nº 573, R\$ 13.500.000,00 para custear aquisição de equipamentos para perfuração poços de modo a melhorar as condições de acesso a água nas regiões afetadas pela prolongada estiagem. Apesar de se enquadrar na subfunção Recursos Hídricos, a referida ação obedece aos requisitos de urgência e imprevisibilidade da Constituição Federal e enquadra-se em caso decorrente de calamidade pública. O Ministério da Integração foi responsável por R\$ 1.872.100.000,00.

Em favor do ministério supramencionado foram previstos R\$ 701.808.186,00 na Lei Orçamentária Anual para 2012 para o Programa Gestão de Riscos e Resposta a Desastres. Entretanto, no mesmo período, foram necessários R\$ 1.324.600.000,00 de créditos extraordinários para atender a ações de defesa civil enquadradas naquele programa de governo, ou seja, foi necessário acréscimo de 188,74% no montante previsto pela LOA de 2012.

No ano anterior (2011), a LOA havia previsto R\$ 0,00 para o Programa Resposta aos Desastres Naturais e Reconstrução e R\$ 137.459.479,00 para Programa Prevenção e Preparação para Desastres em favor do Ministério da Integração, programas estes similares ao Programa Gestão de Riscos e Resposta a Desastres (presente no exercício de 2012).

Em 2011, foram necessários R\$ 1.727.581.700,00 de créditos extraordinários em resposta aos desastres naturais para ações de Defesa Civil (Subfunção 182) em virtude das chuvas e estiagem prolongada. Ou seja, para 2011 foram abertos R\$ 1.865.041.179,00 em resposta aos desastres naturais, e em 2012 o governo orçou apenas R\$ 701.808.186,00, 37,63% do valor autorizado em 2011 e 34,63% do valor autorizado para 2012 (R\$ 2.026.408.186,00). Portanto o Governo Federal subestimou as dotações para os programas diretamente vinculados aos desastres naturais ou se planejou indevidamente.

Tabela 5 – Dotação por classificação institucional – Ano 2012

DOTAÇÃO POR CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL – ANO 2012		
ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO	VALOR AUTORIZADO (R\$)	%
MINISTÉRIO DA DEFESA	R\$ 1.998.806.988,00	17,24%
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	R\$ 1.872.100.000,00	16,15%
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	R\$ 1.713.000.000,00	14,78%
OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	R\$ 1.683.716.400,00	14,52%
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	R\$ 1.585.730.080,00	13,68%
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	R\$ 1.446.670.000,00	12,48%
MINISTÉRIO DE CIDADES	R\$ 721.000.000,00	6,22%
MINISTÉRIO DA SAÚDE	R\$ 279.005.000,00	2,41%
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME	R\$ 238.497.000,00	2,06%
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	R\$ 32.081.650,00	0,28%
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	R\$ 22.291.000,00	0,19%
TOTAL	R\$ 11.592.898.118,00	100,00%

Fonte: elaborado pelo próprio autor a partir de dados do sítio do Congresso Nacional www2.camara.leg.br/.

Os órgãos que mais receberam créditos foram o Ministério da Defesa e o Ministério da Integração Nacional, que juntos corresponderam mais de 30% dos créditos extraordinários.

O Ministério da Defesa recebeu o montante de R\$1.998.806.988,00 por intermédio da abertura de créditos extraordinários. Deste montante, R\$1.527.554.000,00 (R\$ 1.327.352.000,00 em favor do Comando do Exército) destinaram-se ao processo de reaparelhamento e modernização dos equipamentos, arsenais bélicos e veículos de emprego militar, viabilizando o fortalecimento da estratégia nacional de defesa do país. O Poder Executivo ao afirmar os motivos que ensejaram a referida abertura em sua exposição motivos, assegurou que a retomada da modernização do arsenal bélico era estrategicamente importante para defesa nacional, porém não existia algum fato concreto que caracterizasse a urgência e imprevisibilidade.

Na Lei Orçamentária Anual de 2012, a fixação de despesas com a Política Nacional de Defesa para o Ministério do Exército (Comando do Exército) no período foi de R\$ 2.615.315.601,00. Portanto a abertura de R\$ 1.327.352.000,00 de créditos extraordinários corresponde ao aumento de 50,75% das despesas previstas para o programa de Política Nacional

de Defesa. Como não houve fato concreto que motivasse a urgência na abertura do crédito extraordinário como decorrente de guerra destacado pela Constituição Federal, houve falha no planejamento orçamentário para o programa em questão e portanto enquadra-se como situação previsível e não obedece ao critério desta pesquisa.

Em favor do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foram abertos R\$ 1.713.000.000,00 para o Programa de Gestão e Manutenção do próprio ministério cuja finalidade era aquisição de equipamentos para melhoria da infraestrutura dos municípios e estados afetados por intempéries climáticas, segundo a Exposição de Motivos nº138/2012 MP. Este montante corresponde a maior parcela destinada a uma subfunção por intermédio dos créditos extraordinários, correspondendo por 14,78% do total aberto por estes créditos no período estudado. Contudo a classificação abordada pelo governo não atribui uma urgência e imprevisibilidade, posto que os créditos autorizados foram enquadrados na subfunção Planejamento e Orçamento e não na subfunção de Defesa Civil (código 182) ou Infraestrutura Urbana (código 451), ou ainda Saneamento Básico Urbano (código 511). Possivelmente, houve classificação indevida das possíveis ações a serem realizadas ou a abertura de créditos para melhoria da infraestrutura dos municípios não era motivo suficiente que caracterizasse um fato concreto de imprevisibilidade e urgência, enquadrando como caso de reforço de dotação. Logo, poder-se-ia propor lei ordinária para abertura de crédito especial.

O Ministério Da Saúde recebeu R\$ 279.005.000,00 visando aquisição de ambulâncias para ampliação do SAMU e ampliação da oferta de serviços de atendimento odontológico prestados pelas equipes de saúde bucal (Programa Saúde da Família). Não demonstra caso de calamidade pública e de comoção interna. Ainda que o assunto seja de relevante interesse para sociedade, a matéria poderia ser passível de lei ordinária para crédito suplementar, por já ser uma dotação prevista, porém mal planejada já que necessitou abrir crédito extraordinário. Se a saúde pública necessitava desta estrutura, dever-se-ia adquiri-la por meio de dotações devidamente previstas na LOA.

No mesmo período foram propostos R\$ 1.683.716.400,00, por meio de créditos extraordinários, como reforço de dotação para as operações oficiais de crédito em favor do FIES (Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior). O FIES visa ampliar o acesso dos jovens ao ensino superior em instituições não gratuitas. A LOA 2012 previu R\$ 13.196.565.929 para o Programa de Operações Oficiais de Crédito - Financiamentos com Retorno no qual se enquadra o FIES. Logo o crédito adicional de R\$ 1.683.716.400,00 corresponde a 12,76%, valor não muito expressivo se comparado com os 13 Bilhões de reais para o Programa.

Apesar de se encontrar em tramitação no Congresso Nacional o projeto de lei nº15/2012, referente a um crédito suplementar para reforço de dotação prevista ao FIES, o planejamento do governo para este programa de incentivo a educação de ensino superior não ocorreu de forma devida. A propositura deste projeto de lei ocorreu somente quase 6 meses após o início do exercício financeiro. Como o prazo de deliberação e aprovação de crédito suplementar demanda muito tempo, é salutar que o projeto de lei fosse encaminhado com maior brevidade possível. Ainda que a oferta do programa seja importante para fomentar o aumento de alunos em instituições de ensino superior, a demora na propositura de crédito suplementar caracteriza falta de planejamento no orçamento e não se enquadra como caso imprevisível e sim imprevisto, já que não foi previsto, mas poderia ser devidamente previsto. Logo, esta pesquisa não enquadrada esta abertura no critério de urgência e imprevisibilidade destacado pela Constituição Federal.

Outro problema verificado na tramitação do projeto de lei mencionado foi que a entrada na Comissão Mista do Orçamento se deu em 04 de junho de 2012 e saiu somente em 06 de novembro para depois ser votado pelo congresso e publicado em 20 de dezembro. A lei permaneceu quase seis meses no congresso para ser votado, é duvidoso o fato de um crédito suplementar reforçar um orçamento se este for aprovado a 10 dias do fim deste mesmo exercício. Neste caso concreto, são notáveis dois problemas: a demora na propositura dos projetos de leis para créditos adicionais e a intempestividade na aprovação no congresso Nacional.

Foi concedido ao Ministério da Educação R\$ 1.446.670.000,00 no intuito de adquirir veículos escolares para aplicação dos meios de acesso à escola dos alunos da educação básica. Porém, não demonstra caso de calamidade pública e de comoção interna. Ainda que o assunto seja de relevante interesse para sociedade, a matéria poderia ser passível de lei ordinária para crédito suplementar, por já ser uma dotação prevista, porém mal planejada já que necessitou abrir crédito extraordinário. Este também é um fato previsível e não se enquadra no critério desta pesquisa.

Foi aberto crédito de R\$ 726.000.000,00, concedido ao Ministério das Cidades visando aquisição de vagões e locomotivas, bem como a modernização da frota dos sistemas viários das cidades de Belo Horizonte, Natal, João Pessoa e Porto Alegre. As aquisições de vagões e locomotivas deveriam estar previstas na lei orçamentária anual e não serem passíveis de abertura de crédito extraordinário. Não há caso de calamidade pública e comoção interna que necessite a urgência deste gasto. Estas despesas podem ser caso de falta de planejamento, desvio do controle político do Legislativo e má utilização do orçamento. A urgência da modernização esteve vinculada a realização dos grandes eventos previstos para 2013 e 2014, a saber Copa das

Confederações e Copa do Mundo de Futebol. Se existia esta urgência, os gastos deveriam compor os orçamentos dos anos anteriores a fim de executar as obras de forma tempestiva, e não há poucos meses dos eventos.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome recebeu R\$ 238.497.000,00 visando o desenvolvimento da educação infantil com abertura de vagas no sistema de educação cujas famílias sejam beneficiárias do Bolsa Família. O caso não demonstra exemplo de calamidade pública e de comoção interna. Embora a matéria seja de relevante interesse para sociedade, a esta poderia ser passível de lei ordinária para crédito suplementar, por já ser uma dotação prevista.

Em favor do Ministério dos Transportes foram autorizados R\$ 32.081.650,00 a fim de realizar obras emergenciais em rodovias danificadas pelas chuvas e em portos e terminais hidroviários na região norte cujas estruturas foram prejudicadas pelo transbordamento dos rios. As obras são emergenciais haja vista que o transporte viário e hidroviários são importantes para o escoamento da produção e meio de transporte da população local. Enquadra-se em caso de relevante urgência no qual a tempestividade do Estado é primordial, prevenindo riscos que podem proporcionar futuras situações caracterizadas como de calamidade pública.

No tocante ao Ministério da Justiça, foram destinados R\$ 22.291.000,00 para reaparelhamento da Polícia Rodoviária Federal por meio da compra de motocicletas para garantir a segurança e o policiamento da malha rodoviária, principalmente para os grandes eventos como Copa das Confederações, Copa do Mundo, Visita do Papa e Olimpíadas. A referida abertura não demonstra caso de calamidade pública e de comoção interna. Embora o assunto seja de relevante interesse para sociedade, a matéria poderia ser passível de lei ordinária para crédito suplementar, por já ser uma dotação prevista. Se porventura os grandes eventos a serem executados pelo país necessitariam desta estrutura, dever-se-ia adquiri-la por meio de dotações devidamente previstas na LOA de forma diluída nos exercícios anteriores, primando-se pelo devido planejamento dos gastos públicos, executando-os de forma eficiente e menos onerosa.

Nota-se nas autorizações concedidas no ano de 2012 que o Governo Federal se utilizou a discricionariedade dada por intermédio das Medidas Provisórias pela Constituição Federal para abrir créditos extraordinários para casos em que ocorreu falha de planejamento tanto por não se estimar corretamente as dotações, ou por omissão do Estado. Essa discricionariedade é visível e já foi exposto anteriormente pelo presente trabalho.

4.1.3. Ano 2013

No ano de 2013 foram propostas 8 medidas provisórias que somadas contabilizaram R\$ 13.860.779.656,00. No tocante ao momento de sua abertura, o crédito extraordinário foi aberto em sua maioria no 2º semestre deste ano (cinco das oito medidas provisórias foram abertas de julho a dezembro). Destas, 3 foram abertas nos últimos 4 meses do exercício, garantindo a possibilidade de sua reabertura dos seus saldos residuais para o exercício seguinte, conforme já assegurado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 12.708 de 17 de agosto de 2012, no qual determinava:

Art. 44. A reabertura dos créditos especiais e extraordinários, conforme disposto no do § 2o do art. 167 da Constituição, será efetivada, se necessária, mediante ato próprio de cada Poder e do Ministério Público da União, até 15 de fevereiro de 2013, observado o disposto no art. 41.

§ 1º O prazo de que trata o caput será 28 de fevereiro de 2013, quando se tratar do Orçamento de Investimento.

Utilizando-se deste dispositivo, o Poder Executivo abriu em 30 de Dezembro a Medida Provisória nº637/2012 no valor de R\$1.978.600.000,00 para suprir as despesas que segundo o governo eram urgentes e viabilizar alguns investimentos para 2014. É notável, por esta medida provisória, a edição de um orçamento paralelo para o exercício seguinte, comprometendo a execução de despesas já previstas e devidamente aprovadas pelo Congresso Nacional.

No ano analisado, a preferência pela abertura dos créditos extraordinários no 2º semestre pode estar relacionada a um planejamento incorreto, com falhas nas estimativas de gastos ou a despesas de caráter urgente e que sejam imprevisíveis como as decorrentes de guerra, calamidade pública e comoção interna. Caso se analise a Lei Orçamentária Anual de 2013, verifica-se que houve atraso na sua aprovação pelo Congresso Nacional. O Poder Legislativo descumpriu normativo constitucional presente nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, no Art. 35, § 2º da Constituição Federal, ao não enviar até 22 de dezembro de 2012 o substitutivo da Lei Orçamentária Anual para 2013.

Ao se verificar o quadro de tramitação dos projetos de lei no ano de 2012, a PLOA (projeto de Lei Orçamentário Anual para 2013) foi encaminhado em 31/08/2012 ao Congresso Nacional, e este se incumbiu de repassar a Comissão Mista de Orçamento em 03/09/2012. Após aprovação nesta comissão, o PLOA permaneceu até 19/02/2013 na pauta de votação do Congresso Nacional, contabilizando mais de cinco meses para apreciação. Foram propostas 8.393 emendas ao projeto de lei no período de 21 de novembro a 29 do mesmo mês, e a devida apresentação de relatório da Comissão Mista do Orçamento em 17 de dezembro. Com o relatório em mãos, a CMO realizou a votação das emendas em 20 de dezembro. Somente em

19 de fevereiro de 2013 que o substitutivo (Projeto de Lei + emendas) foi votado no Congresso Nacional. É notório que a votação no congresso só ocorreu depois do recesso parlamentar, recesso este que foi usufruído por todos os parlamentares, mesmo com projetos de lei atrasados na casa legislativa.

No Anexo I deste trabalho faz menção ao Quadro de Tramitação dos Projetos de Lei Orçamentária Anual para os exercícios de 2011, 2012 e 2013. Verifica-se que o número de emendas ao Projeto de LOA foi menor em 2013, com 8.393 emendas. A apresentação destas ocorreram no mesmo período que os outros projetos de lei (geralmente no mês de Novembro). Todavia, o processo que corre desde a apresentação do relatório da Comissão Mista do Orçamento, a votação das emendas até a posterior saída desta comissão percorre 28 dias se comparado os anos de 2011 e 2012. Em contrapartida, o projeto da LOA de 2013 percorreu 82 dias, mesmo existindo o menor número de emendas.

Possivelmente, o atraso do orçamento deveu-se por disputas políticas internas. Portanto, a falta de comprometimento do Congresso Nacional em relação aos prazos legais é evidente. A responsabilização pelo atraso não é possível haja vista que não existe legislação que puna os responsáveis pelo atraso da aprovação da LOA 2013.

Rocha (2009) ressalva que a demora na aprovação do orçamento público é constante em outros governos. Segundo ele, “...nos últimos 21 anos, já sob égide da CF de 1988, apenas nos anos de 1998 e 2009 o país iniciou o exercício financeiro com orçamento aprovado.”

Os parágrafos que se seguem foram obtidos os motivos que ensejaram a abertura dos créditos extraordinários a fim de analisar se houve a observância dos requisitos de urgência e imprevisibilidade. Para facilitar esta análise, foram utilizados os dados levantados por classificação funcional e institucional tendo por base nos créditos abertos por medida provisória.

Tabela 6 – Dotação por classificação institucional – Ano 2013

DOTAÇÃO POR CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL – ANO 2013		
ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO	VALOR AUTORIZADO (R\$)	%
OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	R\$ 5.463.611.599,00	39,42%
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	R\$ 3.243.187.977,00	23,40%
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	R\$ 2.517.330.080,00	18,16%
TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	R\$ 1.500.000.000,00	10,82%
ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	R\$ 528.000.000,00	3,81%
MINISTÉRIO DA DEFESA	R\$ 277.900.000,00	2,00%
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	R\$ 60.000.000,00	0,43%
MINISTÉRIO DE CIDADES	R\$ 53.914.286,00	0,39%
MINISTÉRIO DA SAÚDE	R\$ 45.653.000,00	0,33%
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	R\$ 43.000.000,00	0,31%
MINISTÉRIO DO TURISMO	R\$ 40.427.600,00	0,29%

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	R\$ 37.375.930,00	0,27%
MINISTÉRIO DO ESPORTE	R\$ 28.793.184,00	0,21%
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	R\$ 10.986.000,00	0,08%
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	R\$ 10.600.000,00	0,08%
TOTAL	R\$ 13.860.779.656,00	100,00%

Fonte: elaborado pelo próprio autor a partir de dados do sítio do Congresso Nacional www2.camara.leg.br/.

A tabela acima demonstra os valores autorizados por medida provisória para 2013 distribuídos por órgão orçamentário, com base na classificação institucional.

Nota-se que os três órgãos que mais receberam créditos extraordinários para o período foram as Operações Oficiais de Crédito, Ministério da Integração Nacional e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, no qual juntos corresponderam por 80,98% do total de crédito extraordinário aberto no ano analisado. O Ministério da Integração e o Ministério do Desenvolvimento Agrário foram os representantes do Governo Federal na implementação de ações governamentais em resposta aos desastres naturais.

Os créditos enquadrados no critério constitucional e legal definidos por este trabalho totalizaram R\$ 6.075.793.987,00, isto é, apenas 43,83% estiveram segundo o critério estabelecido. Portanto, mais da metade dos créditos extraordinários (56,17%) foram autorizados e abertos por motivos diversos aos da Constituição Federal e a Lei nº4.320/64. O grande número de medidas provisórias propostas sem a observância dos requisitos de imprevisibilidade e urgência foi também defendido pela pesquisa de ROCHA (2009). Este afirmou que para 70,59% dos entrevistados, aqueles requisitos não são obedecidos pelo Governo.

A diminuição do percentual de participação das despesas não enquadradas no critério legal de 70% em 2012 para 56,17% em 2013 pode ser justificada pelo aumento de créditos extraordinários autorizados como resposta aos desastres naturais. Em 2012, foram R\$ 3.065.480.068,00 e em contrapartida no ano de 2013 foram R \$6.075.793.987,00, contabilizando aumento de 198,20% de 2012 para 2013.

Se analisarmos pontualmente cada dotação autorizada por Órgão Orçamentário, as Operações Oficiais de Crédito corresponderam percentualmente por 39,42% do total de crédito extraordinário, totalizando R\$ 5.463.611.599,00. As dotações tinham por objetivo destinar recursos para Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES). O FIES constitui um instrumento para ampliar acesso de jovens ao ensino superior em instituições não gratuitas. O crédito garantiria mais adesões, aditamentos de financiamentos já contratados e aditamentos de contratos de anos anteriores para os quais não haviam dotações suficientes, e evitaria o comprometimento da credibilidade do programa.

Embora nos últimos anos houvesse grande crescimento em virtude das baixas taxas de juros do financiamento e a ampliação de carência e de prazo de pagamento, houve falha na previsão dos créditos, pois foi necessário aumento de 39,42% nas dotações. Não obstante, o governo emitiu duas medidas provisórias pelo mesmo motivo em um prazo de 5 meses, demonstrando que as estimativas para a primeira medida provisória (MPV nº616/2013) também foram equivocadas.

Se analisarmos no período de 2011 à 2013 o montante previsto pelo Governo Federal para o Programa Operações Especiais – Financiamento com Retorno, no qual se enquadram o PRONATEC e FIES, houve aumento de apenas R\$ 211.999.333,00 de 2011 para 2013. Só em 2012 foram necessários, como já mencionados neste trabalho, R\$ 1.683.716.400,00 como créditos extraordinários. Em face a estes créditos adicionais autorizados, o governo não somente deixou de aumentar sua previsão para 2013 na lei orçamentária anual, mas também necessitou abrir por medida provisória R\$ 5.463.611.599,00 para 2013. Em sua exposição de motivos, o Poder Executivo afirmou que os créditos extraordinários foram necessários uma vez que existiu crescimento exponencial de adesões ao programa do FIES, a saber:

Nos últimos três anos, houve crescimento exponencial em sua demanda devido à redução da taxa de juros praticada no financiamento, à ampliação dos prazos de carência e de pagamento e à criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo –FGEDUC, que dispensa a exigência de fiador para estudantes de menor renda. (Exposição de Motivos EM nº00230/2013 MP, 22 de Outubro de 2013)

Segue abaixo os valores previstos para execução orçamentária de 2011 a 2013 para o Programa Operações Especiais: Financiamento com Retorno.

Tabela 7. Dotação destinada ao Programa 0902 – Operações Especiais: Financiamento com Retorno para período de 2011 a 2013

0902 – OPERAÇÕES ESPECIAIS: FINANCIAMENTO COM RETORNO	
ANO	VALOR
2011	R\$ 13.137.339.809,00
2012	R\$ 13.196.565.929,00
2013	R\$ 13.349.339.142,00

Fonte: elaborado pelo próprio autor a partir de dados do sítio do Congresso Nacional www2.camara.leg.br/.

Conclui-se portanto que houve falha no planejamento orçamentário e na previsão de despesas. Se houve crescimento exponencial das despesas, as previsões deveriam acompanhar proporcionalmente este crescimento das despesas. Kohama (2008) confirma a falta de planejamento, e defende que falta pressupostos essenciais como definição clara de objetivos e

metas; um sistema de controle e avaliação de resultados e afirma alguns motivos pelo excesso de créditos adicionais:

(...) a falta desses pressupostos essenciais, pertinentes ao processo de planejamento-orçamento integrado, aliada à sistemática orçamentária em uso, em que em face da adoção de procedimentos visando a uma margem de segurança efetiva, na estimação das receitas, que geralmente é subestimada, acaba por provocar a fixação de dotações na lei do orçamento, em níveis inferiores aos necessários.

Ou o Governo subestimou as receitas e conseqüentemente fixou dotações em nível inferior, ou estas fixações de dotações subestimadas foram propositais, já que por intermédio das medidas provisórias a abertura de créditos para o processo de execução de despesas é mais efetivo. Esta efetividade da medida provisória foi um dos pontos positivos destacados por Rocha (2009) ao entrevistar pessoas envolvidas no Poder Executivo com o processo orçamentário. Segundo alguns destes entrevistados, o governo garante rapidamente as dotações necessárias para enfrentar uma situação emergencial. ROCHA ainda afirma que é “interessante notar que essa característica positiva” ao instrumento (medida provisória) foi dada apenas por pessoas do Poder Executivo.

Em favor do Ministério de Minas e Energia foram concedidos R\$ 60.000.000,00 a fim de realizar contratação de empresa estatal federal para o serviço de logística e recuperação de equipamentos de geração de energia elétrica cedidos a Bolívia. O Estado Plurinacional da Bolívia requereu ao Brasil cooperação energética para fazer frente a seu déficit energético que estava ocasionado em prejuízos para aquele país. Apesar de ser uma despesa urgente e imprevisível para a Bolívia, o gasto com a reforma e transporte de geradores (caracterizados pela ANEEL como inservíveis para o serviço público brasileiro) não se enquadra em despesas decorrentes de calamidade pública, guerra ou comoção interna, haja vista que a norma constitucional não entra no mérito de despesas de caráter político e diplomático como este, pelo contrário, restringe a casos internos de extrema urgência.

Este caso mostrou como a motivação política também interfere na edição de medidas provisórias e que incentiva o Poder Executivo a propor créditos extraordinários para casos previsíveis e não urgentes.

Quanto ao Ministério da Justiça, foi liberado crédito no valor de R\$ 10.600.000,00 para reparos, reformas e manutenção das estruturas físicas, recuperação da capacidade de comunicação e lógica, aquisição de novos equipamentos eletrônicos e aquisição de material de consumo para Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no qual foi inundada. A recuperação da unidade da Polícia Rodoviária Federal é urgente para assegurar a segurança

do sistema viário, contudo não é caso de calamidade pública ou comoção interna que necessita a pronta atuação do estado. O fato pode ser passível de crédito especial para despesas de reparação da unidade mencionada já que as chuvas enquadram-se como despesas imprevistas. Na exposição de motivos nº290/2013, o governo afirma que as perdas comprometem a continuidade da operação RODOVIDA, cuja finalidade é a redução da letalidade dos acidentes e do número de mortes nas rodovias. O fato dificulta o deslocamento de viaturas policiais de outras unidades. Entretanto as ações da RODOVIDA são preventivas e não corretivas como as despesas definidas pela Constituição Federal e a Lei nº4.320/64. Já aquelas ações para reparação da unidade da Polícia Rodoviária Federal são passíveis de crédito especial, visto que não havia previsão na LOA para reparação deste tipo de unidade em função das intempéries climáticas. As despesas com RODOVIDA são destinados a adoção de mecanismos de prevenção em relação a riscos previsíveis. A situação de crise não está configurada a ponto de ser evidente os elementos de imprevisibilidade e de urgência.

No que toca ao Ministério das Cidades, foram assegurados R\$ 721.000.000,00 no intuito de apoiar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano por meio de implementação de obras e ações de infraestrutura urbana. Entretanto, os gastos para reforço de dotação à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano deveriam ser devidamente estimados pela lei orçamentária anual e caso necessitassem de reforço, o governo deveria recorrer a créditos suplementares. As despesas não se enquadram como imprevisíveis e não exigem a pronta atuação do estado.

Ao Ministério da Saúde foram concedidos R\$ 45.653.000,00 visando a estruturação de unidades de atenção básica e especializada, melhorias na disponibilização dos serviços do SUS (Sistema Único de Saúde). Os referidos gastos deveriam ser devidamente estimados pela lei orçamentária anual e caso necessitassem de reforço, o governo deveria recorrer a créditos suplementares. Na exposição dos motivos, o Governo Federal não relata fato concreto que necessite da ação imediata do Estado frente despesas decorrentes de calamidade pública, guerra ou comoção interna.

Em favor do Ministério do Turismo foi autorizado valor de R\$ 40.427.600,00 para execução de investimentos em infraestrutura turística visando a melhoria da qualidade dos produtos turísticos e expansão de atividades. A justificativa para abertura não se caracteriza como despesa de caráter emergencial, de relevante urgência e imprevisibilidade. Trata-se de reforço de dotação para investimento na infraestrutura turística do Brasil que será necessário para realização de dois grandes eventos internacionais. Não houve fato concreto que motivasse

a abertura para caso de calamidade pública ou comoção interna. Portanto, não enquadra-se no critério desta pesquisa e é passível de crédito especial.

Ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento foi concedido crédito no valor de R\$ 37.375.930,00 para viabilizar a melhoria da infraestrutura de apoio à produção e manutenção de vias de escoamento do setor agropecuário. As ações visam minimizar os efeitos das adversidades climáticas no meio rural, e estas ações deveriam estar devidamente previstas em algum programa de respostas para desastres naturais, visto que nos últimos anos a zona rural, em especial o semiárido do nordeste, foi afetada pela longa estiagem, além de fortes chuvas em outras localidades do país. A ação foi classificada como ação de fomento ao setor agropecuário. Como pretendem colaborar com investimentos em manutenção e melhoria nas vias de escoamento deste setor, os créditos pretendiam reforçar o orçamento, logo poderia autorizar crédito como forma de crédito suplementar. Porém, as vias de escoamento foram danificadas pelas intempéries climáticas e, portanto são decorrentes dos prejuízos não previsíveis, e estas despesas poderiam ser enquadradas como despesa decorrente de calamidade pública.

Ainda analisando pontualmente cada dotação autorizada por órgão orçamentário, foi concedido ao Ministério dos Esportes o valor de R\$ 28.793.184,00 para viabilizar a implantação e modernização de infraestrutura para esporte educacional, recreativo e lazer. O motivo para abertura não se caracteriza como despesa de caráter emergencial, de relevante urgência e de imprevisibilidade. Trata-se de reforço de dotação de investimento em esportes no Brasil como medidas de inclusão educacional e como lazer. Não houve fato concreto que motivasse a abertura para caso de calamidade pública ou comoção interna. Não enquadra-se no critério desta pesquisa e é passível de crédito suplementar ou especial, a depender da existência ou não de dotação específica na LOA.

Para o Ministério da Educação foi oferecido R\$ 10.986.000,00 visando apoio técnico, material e financeiro para a rede escolar pública, garantindo a acessibilidade a atendendo as demandas da educação infantil e integral, proporcionado maior número de unidades educacionais e melhor qualidade na infraestrutura. O motivo para abertura não se caracteriza como despesa de caráter emergencial, de urgência e de imprevisibilidade. Trata-se de reforço de dotação de investimento na educação básica do Brasil e não houve fato concreto que motivasse a abertura para caso de calamidade pública ou comoção interna. Como os outros casos supracitados, este último também não se enquadra no critério legal e é passível de crédito suplementar e especial, a depender da existência ou não de dotação específica na LOA.

Para o Ministério das Comunicações foram autorizados R\$ 43.000.000,00 para Contratação de Serviços de Tecnologia da Informação e Telecomunicações para Copa das Confederações 2013 e Copa do Mundo 2014. Ao expor os motivos da abertura da Medida Provisória nº 611/2013, a Ministra Miriam Aparecida Belchior afirma que, segundo a Nota Técnica nº03/2013/DEBL/STE/MC, de 07 de março de 2013, foi assinado pelo Ministro de Estado das Comunicações em maio de 2007, a Garantia nº11 – Telecomunicações e Tecnologia da Informação, formalizando o comprometimento do País com as exigências da FIFA para realização da Copa das Confederações 2013 e Copa do Mundo 2014. O governo brasileiro comprometeu-se a garantir, sem custo para a FIFA, a disponibilidade de infraestrutura de telecomunicações, incluindo a totalidade da rede, seus equipamentos e as comunicações de telefone, dados, áudio e vídeo, todos necessários para transmissão dos eventos.

É duvidosa a eficiência do cronograma do governo federal para realização destes eventos haja vista que foi necessário crédito extraordinário para investimentos na área de telecomunicação a poucos meses da copa das confederações sendo que o próprio governo federal havia se comprometido em 2007 a realizar esses investimentos preventivos. O argumento utilizado pelo governo pela não execução do serviço foi de que houve a divergência sobre a disponibilização apenas de infraestrutura ou do total fornecimento, sem ônus à FIFA, dos serviços inerentes a infraestrutura. Por consequência, o crédito extraordinário foi aberto para suprir a necessidade do fornecimento do serviço indevidamente planejado para Copa das Confederações de 2013 e a Copa do Mundo de 2014. Apesar da urgência, a despesa poderia ser prevista antecipadamente, não requerendo abertura de crédito adicional a últimos meses do evento.

Kohama (2008) salienta que os créditos adicionais deveriam ser exceção, posto que em um orçamento devidamente planejado não existe a necessidade de créditos adicionais em excesso. Ele dispõe que:

Destarte, à medida que melhora o processo de planejamento e que seus resultados são expressos em programas no orçamento, os créditos adicionais seguramente terão caráter de exceção.

Contudo isso não vem ocorrendo. Há falhas no processo de planejamento visíveis nesta abertura de créditos adicionais em favor do Ministério das Comunicações. Kohama (2008) assim confirma:

E muitos são os fatores que concorrem para essa redução de créditos adicionais não se efetive. (...) Menciono que os principais fatores que influem negativamente são: a falta de um planejamento – planos de longo e médio prazos e definição clara de objetos e metas; e um sistema de controle e avaliação de resultados.

Analisando o Ministério da Defesa, foram concedidos R\$ 277.900.000,00 objetivando a compra imediata de viaturas e equipamentos para atuação do Exército no atendimento à população do nordeste afetada pela estiagem. Devido a longa estiagem, o Exército foi requisitado em ações de defesa civil no reforço à Operação Carro Pipa, visando aumento da distribuição e tratamento de água, perfuração de poços artesianos e o preparo das organizações militares para o pronto atendimento da população afetada. Trata-se de uma despesa urgente e imprevisível para atender calamidade pública.

No ano de 2013, houve abertura de crédito extraordinário para Transferências a Estados, Distrito Federal a Municípios como subfunção Outras Transferências no valor R\$ 1.500.000.000,00. A transferência de créditos em favor dos municípios teve objetivo incentivar a melhoria da qualidade de serviços públicos. A motivação do referido crédito não se enquadra em despesas geradas por calamidade pública, comoção interna ou guerra. Não obstante, o que se vê é falta de planejamento dos governos dos municípios que solicitaram socorro financeiro. A justificativa de melhoria da prestação de serviço público é muito vaga. As transferências deveriam ser objeto de crédito suplementar e não de crédito extraordinário. O que se vê no caso supracitado é crédito suplementar travestido de crédito extraordinário, como identificado pelo Ministro Gilmar Mendes na ADI nº4.048/2008.

Não obstante, houve liberação de R\$ 528.000.000,00 em favor de Encargos Financeiros da União, como subfunção Outros Encargos Especiais, para viabilizar pagamento de subvenção econômica aos produtores fornecedores independentes de cana-de-açúcar da Região Nordeste. Devido aos problemas climáticos na safra 2011/2012, o pagamento de subvenção econômica à indústria de etanol visa aumentar a produção e efetuar a normalização do abastecimento nacional. Se o governo teve conhecimento dos efeitos negativos causados na safra de cana-de-açúcar, este deveria propor projeto de lei para crédito especial. A falta de planejamento é também notável quando se verifica para o mesmo período duas medidas provisórias para cobrir Encargos Financeiros da União. Segue abaixo tabela constando as dotações autorizadas por subfunção.

Tabela 8 – Dotação por classificação funcional – Ano 2013

DOTAÇÃO POR CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL – ANO 2013		
SUBFUNÇÃO	VALOR AUTORIZADO (R\$)	%
SERVIÇOS FINANCEIROS - 694	R\$ 5.463.611.599,00	39,42%
ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA - 244	R\$ 2.575.868.057,00	18,58%
DEFESA CIVIL - 182	R\$ 2.157.200.000,00	15,56%
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS - 845	R\$ 1.500.000.000,00	10,82%
ORDENAMENTO TERRITORIAL - 127	R\$ 1.300.000.000,00	9,38%
OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS - 846	R\$ 528.000.000,00	3,81%

ENERGIA ELÉTRICA – 752	R\$ 60.000.000,00	0,43%
INFRAESTRUTURA URBANA - 451	R\$ 53.914.286,00	0,39%
TELECOMUNICAÇÕES – 722	R\$ 43.000.000,00	0,31%
TURISMO - 695	R\$ 40.427.600,00	0,29%
PROMOÇÃO DA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA – 608	R\$ 37.375.930,00	0,27%
DESPORTO COMUNITÁRIO - 812	R\$ 28.793.184,00	0,21%
ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL - 302	R\$ 23.126.000,00	0,17%
ATENÇÃO BÁSICA - 301	R\$ 22.527.000,00	0,16%
EDUCAÇÃO BÁSICA – 368	R\$ 10.986.000,00	0,08%
POLICIAMENTO - 181	R\$ 8.180.000,00	0,06%
RECURSOS HÍDRICOS – 544	R\$ 5.350.000,00	0,04%
ADMINISTRAÇÃO GERAL	R\$ 2.420.000,00	0,02%
TOTAL	R\$ 13.860.779.656,00	100,00%

Fonte: elaborado pelo próprio autor a partir de dados do sítio do Congresso Nacional www2.camara.leg.br/.

Para a Medida Provisória nº 622/2013, que trata daqueles Encargos Especiais, o Congresso Nacional emitiu Nota Técnica nº27/2013 afirmando contradição nas decisões do Poder Executivo. Segundo esta Nota Técnica, há no crédito extraordinário um desequilíbrio fiscal:

No que se refere ao cumprimento da meta fiscal constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 (Lei nº12.708, de 17 de Agosto de 2012), verifica-se que o valor global do crédito de R\$380 milhões compõe-se integralmente de despesas primárias, tendo como fonte de cancelamentos dotações provenientes da Reserva de Contingência, que constitui fonte financeira. Dessa forma, há no crédito um desequilíbrio fiscal de R\$380 milhões, o que chama a atenção, pelo fato de o Poder Executivo estar promovendo a elevação de despesas primárias, sem a respectiva compensação, no mesmo momento em que anuncia a disposição de elevar em cerca de R\$15 Bilhões o contingenciamento de despesas autorizadas na Lei Orçamentária para 2013, visando justamente assegurar o cumprimento de metas fiscais para o exercício (Nota Técnica nº27/2013 CN).

Apesar da relevância, as despesas para o setor e muitas outras despesas presentes no orçamento não foram devidamente planejadas.

A fim de atender as populações afetadas pela prolongada estiagem na região do centro-oeste e do semiárido do nordeste, o Ministério da Integração Nacional recebeu R\$ 3.243.187.977,00. O objetivo era desenvolver medidas de intervenção de repostas aos desastres naturais aquisição de alimentos, cestas básicas, agasalhos e abrigos, distribuição de água e intervenção em reparações em edifícios pontuais, além do Auxílio Emergencial Financeiro destinado às pessoas que não fossem agricultores e beneficiários da Garantia-Safra visando socorro e assistência as famílias com renda mensal de até 2 salários mínimos. Para todas estas medidas foram destinados R\$ 2.575.868.057,00 para subfunção Assistência Comunitária e R\$ 2.157.200.000,00 para subfunção Defesa Civil, nos quais o Ministério da Integração Nacional e o Ministério de Desenvolvimento Agrário receberam os créditos para proceder com as medidas emergenciais. Cabe ao estado intervir em situações de extrema urgência como a

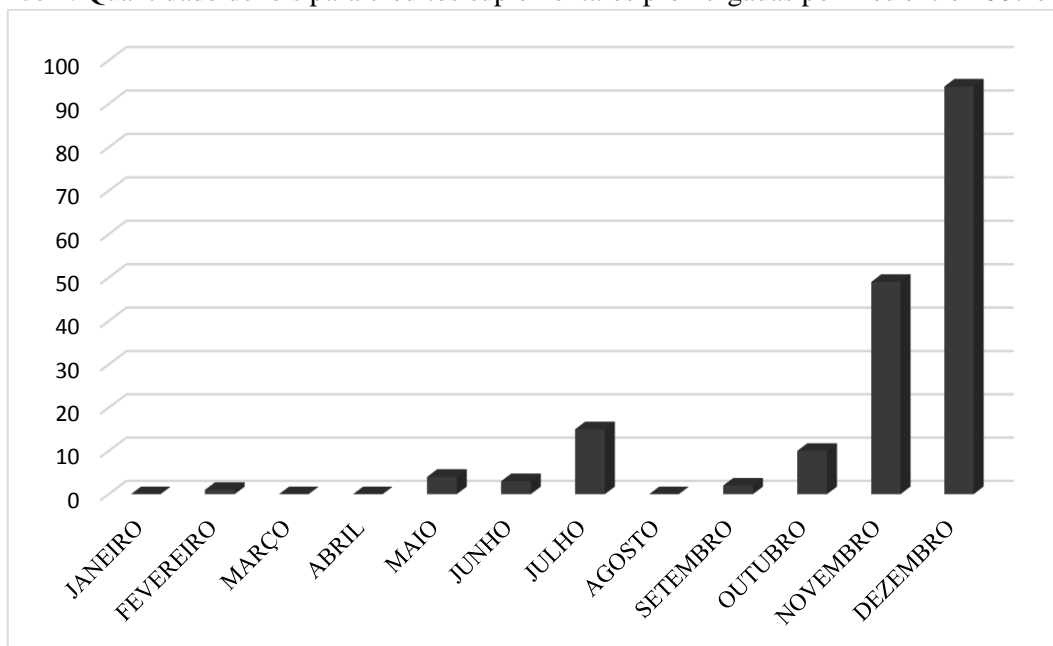
estiagem prolongada, para garantir a sobrevivência dos afetados, evitando maiores perdas e prejuízos à população. As despesas, por consequência, são decorrentes de calamidade pública e se enquadram no requisito constitucional.

Em favor do Ministério do Desenvolvimento Agrário foi destinado o valor de R\$ 440.000.000,00 a fim de minimizar os efeitos da prolongada estiagem no nordeste. O montante visa pagamento de mais parcelas da Garantia-Safra para os agricultores afetados pela seca. Estima-se que 98% dos agricultores que aderiram ao programa do benefício tiveram perdas superiores a 50% da produção estimada. A prolongada estiagem enquadra-se em caso de calamidade pública na qual se exige a pronta atuação do estado para intervir e garantir a sobrevivência das famílias afetadas. Em se tratando de caso urgente e imprevisível decorrente de calamidade pública, a abertura do crédito extraordinário foi interposta devidamente segundo dispositivo constitucional, art.167 §3º da CF e enquadra-se no critério deste trabalho.

4.2. Créditos Suplementares

Ao analisarmos os créditos suplementares autorizados nos últimos sete anos pelo Governo Federal, verificou-se tendência de abertura daqueles créditos adicionais no 2º semestre.

Gráfico 1. Quantidade de leis para créditos suplementares promulgadas por mês entre 2007 e 2013



Fonte: elaborado pelo próprio autor a partir de dados do sítio do Congresso Nacional www2.camara.leg.br/.

Foram publicadas 178 leis ordinárias específicas entre 2007 e 2013. Destas, 170 leis foram publicadas no 2º semestre, ou seja, 95,51% das leis ordinárias. Apenas 4,49% das leis para créditos suplementares foram publicadas apenas no 1º semestre, conforme tabela abaixo:

Tabela 9. Quantidade de leis ordinárias que créditos suplementares promulgadas por semestre entre o período de 2007 e 2013

SEMESTRE	QUANTIDADE DE LEIS	%
1º SEMESTRE	8	4,49%
2º SEMESTRE	170	95,51%

Fonte: elaborado pelo próprio autor a partir de dados do sítio do Congresso Nacional www2.camara.leg.br/.

Se detalharmos o número das leis publicadas por mês, teremos os seguintes dados:

Tabela 10. Quantidade de leis ordinárias que créditos suplementares promulgadas por mês entre o período de 2007 e 2013

MÊS	QUANTIDADE DE LEIS	%
JANEIRO	0	0,00%
FEVEREIRO	1	0,56%
MARÇO	0	0,00%
ABRIL	0	0,00%
MAIO	4	2,25%
JUNHO	3	1,69%
JULHO	15	8,43%
AGOSTO	0	0,00%
SETEMBRO	2	1,12%
OUTUBRO	10	5,62%
NOVEMBRO	49	27,53%
DEZEMBRO	94	52,81%
TOTAL	178	100,00%

Fonte: elaborado pelo próprio autor a partir de dados do sítio do Congresso Nacional www2.camara.leg.br/.

É espantoso o número de leis para créditos suplementares publicadas no mês de dezembro. Foram 94 leis no último mês do ano, correspondendo por 52,81% do total de leis para o período estudado. Não obstante, muitas destas leis foram publicadas entre o dia 15 e 31 de dezembro.

Conclui-se que muitas leis ordinárias específicas para crédito suplementar foram publicadas nos últimos dias do exercício financeiro para qual suas dotações seriam reforçadas. A Lei nº 4.320/1964, como mencionado neste trabalho, define crédito suplementar “...os destinados a reforço de dotação orçamentária;” em seu Artigo 40, Inciso I. É duvidosa a eficácia destas leis haja vista que o orçamento foi reforçado nos últimos dias de sua vigência. Ainda assim é de interesse do governo abrir os créditos suplementares no final do exercício

financeiro a fim de empenhar muitas despesas e inscrevê-las em restos a pagar, aproveitando os recursos financeiros disponíveis.

A explicação para edição de leis para créditos suplementares no final do decorre de dois fatores. Primeiro, é notável a demora na identificação de insuficiência de dotação por parte do poder executivo e segundo, a demora na aprovação das leis pelo Poder Legislativo, demandando quase seis meses desde a entrega do projeto de lei para o Congresso Nacional e sua publicação no Diário Oficial da União.

Segundo os resultados obtidos por Rocha (2009), a inexistência de rito mais célere (para projetos de lei de crédito suplementar e especial) acaba por forçar o governo federal a buscar o caminho mais curto.

A título de exemplo, o projeto de lei nº001/2011 para crédito suplementar foi entregue à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional em 10 de Março de 2011 e só foi publicada em 21 de setembro do mesmo ano. Ou seja, foram necessários quase 6 meses. O projeto de lei nº 36/2011 foi entregue apenas em 18 de outubro de 2011 para a Comissão Mista do Orçamento. A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2011 nº 12.309 de 09 de Agosto de 2010 ressalta que:

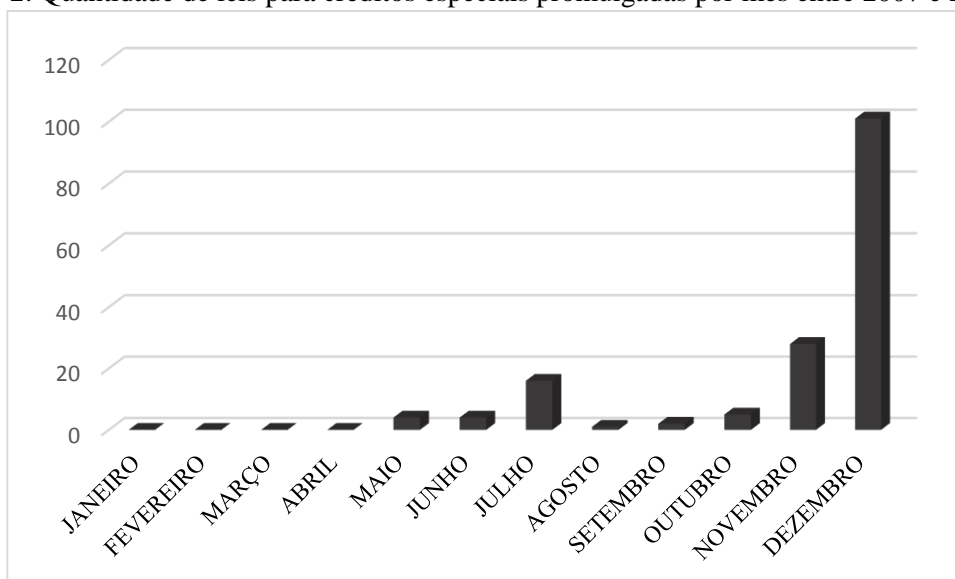
Art. 56. Os projetos de lei relativos a créditos suplementares e especiais serão encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, também em meio magnético, sempre que possível de forma consolidada de acordo com as áreas temáticas definidas no art. 26 da Resolução no 1, de 2006-CN, ajustadas a reformas administrativas supervenientes.
§ 1º O prazo final para o encaminhamento dos projetos referidos no caput é 15 de outubro de 2011.

Para 2011, este projeto e mais outros 15 foram encaminhados na mesma data (15 de outubro). Portanto, 16 projetos foram encaminhados na data limite autorizados pela LDO. Esses dados mostram a intempestividade na identificação de insuficiência de dotação para o período pelo Poder Executivo ou a urgência deste poder em aproveitar os créditos suplementares visando o empenho de mais despesas e posteriormente a inscrição em restos a pagar.

4.3. Créditos Especiais

No que se refere aos créditos especiais, se obtermos as leis ordinárias que autorizaram a abertura de créditos especiais no período entre 2007 e 2013, conclui-se a predominância da autorização de créditos adicionais no 2º semestre. O gráfico abaixo mostra a quantidade aproximada de leis ordinárias autorizando a abertura de crédito especial por mês.

Gráfico 2. Quantidade de leis para créditos especiais promulgadas por mês entre 2007 e 2013



Fonte: elaborado pelo próprio autor a partir de dados do sítio do Congresso Nacional www2.camara.leg.br/.

Foram publicadas 161 leis ordinárias para crédito especial entre 2007 e 2013. Destas, 153 leis foram publicadas no 2º semestre, ou seja, 95,03% das leis ordinárias. Apenas 4,97% das leis para créditos especiais foram publicadas apenas no 1º semestre, segundo tabela abaixo:

Tabela 11 – Quantidade de leis ordinárias para créditos especiais promulgadas por semestre entre o período de 2007 e 2013

SEMESTRE	QUANTIDADE DE LEIS	%
1º SEMESTRE	8	4,97%
2º SEMESTRE	153	95,03%

Fonte: elaborado pelo próprio autor a partir de dados do sítio do Congresso Nacional www2.camara.leg.br/.

Semelhantemente aos créditos suplementares, as leis ordinárias para crédito especial também foram em sua maioria propostas no 2º semestre. As possíveis hipóteses para esta tendência falhas, portanto, atingem não somente os créditos suplementares, mas também créditos especiais. A situação é preocupante uma vez que esta tendência tem sido praticada constantemente.

Caso fôssemos destacar o número das leis publicadas por mês, teremos os seguintes dados:

Tabela 12 - Quantidade de Leis Ordinárias para Créditos Especiais promulgadas por mês entre o período de 2007 e 2013

MÊS	QUANTIDADE DE LEIS	%
-----	--------------------	---

JANEIRO	0	0,00%
FEVEREIRO	0	0,00%
MARÇO	0	0,00%
ABRIL	0	0,00%
MAIO	4	2,48%
JUNHO	4	2,48%
JULHO	16	9,94%
AGOSTO	1	0,62%
SETEMBRO	2	1,24%
OUTUBRO	5	3,11%
NOVEMBRO	28	17,39%
DEZEMBRO	101	62,73%
TOTAL	161	100,00%

Fonte: elaborado pelo próprio autor a partir de dados do sítio do Congresso Nacional www2.camara.leg.br/.

Como já verificado anteriormente para créditos suplementares, novamente o mês de dezembro é o mês com maior ocorrência de publicação de leis ordinárias. Neste mês, foram publicadas 101 leis ordinárias para o referido crédito adicional, atingindo percentualmente a marca de 62,73% das leis. Mais de 80% estão restritas aos meses de novembro e dezembro. Curiosamente as leis também foram publicadas em sua grande maioria entre os dias 15 e 31 de dezembro.

Por conseguinte, entende-se que muitas leis ordinárias específicas para crédito especial foram publicadas nos últimos dias do exercício financeiro para qual criaram-se novas despesas para serem executadas em pouco tempo. Também é duvidosa a eficácia destas leis haja vista que o orçamento foi acrescentado nos últimos dias de sua vigência. Da mesma forma que ocorreu com os créditos suplementares, a explicação para tal inconsistência decorre de dois fatores. Primeiro, é notável a demora na identificação de insuficiência de dotação ou sua inexistência por parte do Poder Executivo e segundo, a demora na aprovação das leis pelo Poder Legislativo, demandando entre 2 a 6 meses desde a entrega do projeto de lei para o Congresso Nacional e sua publicação no Diário Oficial da União.

Para fins de exemplificação, o projeto de lei nº006/2013 para crédito especial foi entregue à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional em 20 de agosto de 2011 e só foi publicada em 19 de dezembro do mesmo ano. Ou seja, foram necessários quase 4 meses. O exemplo que mostra possíveis falhas no planejamento orçamentário é o projeto de lei nº 019/2013 que foi entregue apenas em 17 de outubro de 2013 para a Comissão Mista do Orçamento. A lei de diretrizes orçamentárias para o período, dispôs sobre esta matéria:

Art. 38. Os projetos de lei relativos a créditos suplementares e especiais serão encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, também em meio magnético, sempre que possível de forma consolidada de acordo com as áreas temáticas definidas no art. 26 da Resolução nº 1, de 2006-CN, ajustadas a reformas administrativas supervenientes.

§ 2º O prazo final para o encaminhamento dos projetos referidos no caput é 15 de outubro de 2013.

Para 2013, este projeto e mais outros 11 foram encaminhados na mesma data (15 de Outubro). Portanto, 12 projetos foram encaminhados na data limite autorizados pela LDO. Esses dados mostram a intempestividade na identificação de ausência de dotação para o período pelo Poder Executivo. Outra possível motivação para o excesso de proposições de leis nos últimos meses de um exercício financeiro pode estar relacionada ao interesse do governo em tentar aproveitar ao máximo os créditos autorizados. Caso os créditos especiais fossem autorizados pelo Congresso, mesmo a poucos dias do fim do exercício financeiro, o governo aproveitaria todos os créditos empenhando as despesas e posteriormente inscrevendo em restos a pagar no final do exercício. Assim não desperdiçaria os créditos. Portanto, este poderia ser um indício do excesso de créditos especiais autorizados nos meses de novembro e dezembro. Das 161 leis ordinárias, 136 puderam ter seus saldos residuais reabertos no exercício subsequente conforme disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013, como já mencionado neste trabalho. A matéria encontra-se no Art.44 da Lei nº12.708 de 17 de agosto de 2012, no qual afirma “A reabertura dos créditos especiais e extraordinários (...) será efetivada, se necessária, mediante ato próprio de cada Poder e do Ministério Público da União, até 15 de fevereiro de 2013...”. Esta garantia pode também intensificar a abertura dos créditos especiais no 2º semestre de cada período.

A abertura dos créditos especiais em excesso depreende-se falta no planejamento já que as despesas neles contidas não foram previstas na LOA. Rocha (2001) também concluiu esta possível falha no planejamento:

Outro indício de que os créditos podem ter alterado o planejamento para o período é a identificação de elevado número de créditos especiais autorizados, visto que são destinados não a complementação de dotação, mas a ações inicialmente não previstas e, portanto, nem sequer planejadas quando da elaboração da LOA. No exercício de 1997, por exemplo, aproximadamente 1/4 do orçamento global foi autorizado mediante créditos especiais (...).

5. CONCLUSÕES

O presente trabalho teve por objetivo avaliar a utilização dos créditos adicionais no orçamento público. Para tanto, foi adotado como objetivo central, averiguar se a utilização dos créditos adicionais ao orçamento público foi devidamente adotada segundo a legislação vigente e quais foram os possíveis motivos pela má utilização dos créditos adicionais. Além disso, foram propostos objetivos como analisar o momento da propositura das leis ordinárias e medidas provisórias que autorizaram os créditos adicionais, identificar os motivos que ensejaram a abertura dos créditos e analisar se os requisitos de imprevisibilidade e urgência estão sendo observados pelo Poder Executivo.

Quanto ao momento de sua abertura dos créditos extraordinários, em 2011 e 2012 houve tendência de estes créditos serem abertos no 1º Semestre. Somente em 2013 que a maioria dos créditos extraordinários foram abertos no 2º Semestre.

No final de 2012 a medida provisória nº 598/2012 em 27 de dezembro no valor de R\$ 65.302.507.553,00 afetou significativamente os resultados obtidos. Não somente pelo valor significativo, já que se compararmos o montante de créditos extraordinários abertos em 2011 com o ano de 2012, haverá um aumento de 3.260,89%, mas também acabou por prejudicar o planejamento e execução do orçamento subsequente uma vez que seu saldo remanescente foi aberto no exercício seguinte, obrigando a lei orçamentária a recepcionar esta medida provisória, elevando a dívida pública e atrapalhando a despesas do orçamento ordinário, uma vez que existiria um orçamento paralelo.

Segundo o Governo Federal, a MP nº598/2012 foi proposta visando “a continuidade da execução de investimentos prioritários no exercício de 2013”, haja vista que houve atraso na aprovação da LOA 2013. Porém, no intuito de se evitar a descontinuidade do serviço público, a lei de diretrizes orçamentárias prevê a execução de 1/12 das despesas correntes consideradas de caráter inadiável ou a execução das despesas correntes em seu valor global que estejam autorizadas naquela LDO, conforme Art.50, Lei nº12.708 de 17 de agosto de 2012. Por conseguinte, esta lei já assegurava a possível demora na aprovação e sanção da LOA de 2013. A Medida Provisória nº 598/2012 seria desnecessária se a lei de diretrizes orçamentárias permitisse a execução de alguns investimentos prioritários.

Foi notável a falta de comprometimento do Congresso Nacional ao aprovar com atraso a LOA 2013, pois esta foi publicada somente em 05 de abril de 2013. O atraso do orçamento deveu-se em grande parte pela demora da apreciação e votação do substitutivo no Congresso Nacional. Este fato possivelmente decorreu por disputadas políticas que atrasaram a saída da

LOA no plenário do Congresso Nacional. No dia 20 de dezembro já havia ocorrido a votação do parecer da Comissão Mista do Orçamento no mesmo plenário da casa legislativa. Ou seja, já em mãos dos relatórios sobre a matéria, a disputa política no congresso afetou a aprovação da LOA em tempo hábil. O processo que corre desde a apresentação do relatório da Comissão Mista do Orçamento, a votação das emendas até a posterior saída desta comissão percorre 28 dias se comparado os anos de 2011 e 2012. Em contrapartida, o projeto da LOA de 2013 percorreu 82 dias, mesmo existindo o menor número de emendas e mesmo o parecer da Comissão Mista do Orçamento já ter sido votado no Congresso.

No tocante aos créditos suplementares e especiais, foram identificados dois problemas. Primeiro, foi notável a demora na identificação de insuficiência de dotação por parte do poder executivo, muitas vezes encaminhando as propostas na data limite proposta pela LDO, e segundo, a demora na aprovação das leis pelo Poder Legislativo. Por consequência, segundo Rocha (2009), o Governo Federal usufrui frequentemente as medidas provisórias devido a celeridade desta, pois é um instrumento tempestivo. Além deste, a efetividade, a demora pela aprovação dos créditos suplementares e especiais, bem como da falta de flexibilidade de se ajustar o orçamento sem ter que recorrer a aprovação do Poder Legislativo foram outros motivos que incentivam o governo nesta prática abusiva.

Falta, no universo jurídico, lei que penalize o não cumprimento dos prazos de aprovação das leis de matéria orçamentária pelo Poder Legislativo, como Art. 85, IV da CF aplicado ao Poder Executivo.

Quanto a observância dos requisitos de imprevisibilidade e urgência, o que se obteve foi uma tendência a abertura de créditos extraordinários por motivos diversos e muitos deles não obedeceram os requisitos de imprevisibilidade e urgência, confirmando os resultados de outros autores sobre o assunto como Rocha (2009). Segundo este autor, praticamente 100% dos créditos extraordinários não obedeceram aos requisitos constitucionais durante o período estudado. Dos entrevistados, 70,59% afirmam que o governo não obedece àqueles requisitos.

Houve frequentemente a utilização destes créditos por motivos previsíveis e mal planejados ou estimados. Em 2013, os créditos enquadrados no critério estabelecido pela pesquisa totalizaram R\$6.075.793.987,00, isto é, apenas 43,83% do total para o ano. Portanto, mais da metade dos créditos extraordinários (56,17%) foram autorizados e abertos por motivos diversos, não obedecendo o caráter de imprevisibilidade e urgência. Em 2012, este percentual chegou a 73,56%. Apenas em 2011 esse percentual foi baixo, 19,53%. Houve aumento significativo com créditos como resposta aos desastres naturais. Em 2012, foram R\$

3.065.480.068,00 e em contrapartida no ano de 2013 foram R\$ 6.075.793.987,00, contabilizando aumento de 198,20% de 2012 para 2013.

Contudo, em face ao crescimento das autorizações para despesas com desastres naturais, o Governo Federal não aumentou na mesma proporção as dotações para programas de prevenção ou respostas aos desastres naturais. No Ministério da Integração Nacional, o Governo Federal estimou para 2013 apenas R\$ 731.023.185,00 para o Programa Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, sendo autorizado, para o mesmo fim, apenas por crédito extraordinário R\$ 1.872.100.000,00 em 2012. Ou seja o governo estimou para 2013 despesas como respostas a desastres bem abaixo do que efetivamente liberado em 2012. Não houve devida previsão para 2013 dos gastos com o programa mencionado. Conseqüentemente, em 2013 foram concedidos R\$ 3.243.187.977,00 para o mesmo fim. Portanto, muitos recursos não passaram por processo orçamentário ordinário e poderiam comprometer os recursos disponíveis para os programas que passaram por discussão no Congresso Nacional.

A Constituição Federal ao dispor sobre a abertura de créditos extraordinários, não é taxativa ao prever os casos permitidos para propositura de medida provisória no art.167 §3º. Este fato, como já mencionado na pesquisa, pode ter auxiliado a edição de medidas provisória para a abertura de créditos extraordinários por motivos diversos e para casos que não requeiram urgência e imprevisibilidade.

Para melhor utilização dos créditos adicionais e correções das inconformidades encontradas no processo de planejamento e execução orçamentária, seguem abaixo algumas sugestões baseadas nos resultados obtidos e estudos realizados por Rocha (2009):

- a) Limitar ao máximo os casos permitidos para abertura de créditos extraordinários. Em razão da postura exemplificativa da Constituição Federal, abre-se “brecha” para propor medidas provisórias para outros casos urgentes, porém previsíveis. Definição de casos permitidos e casos vedados para propositura de créditos adicionais de forma mais clara. Para tanto, incluir estas sugestões no projeto de Lei Complementar nº135/1996 que visa regulamentar as matérias dispostas no Art.165 §9º da CF.
- b) Maior celeridade na aprovação das leis que tratem de matéria orçamentária pelo Poder Legislativo, definindo punições em caso do não cumprimento de prazos como crime de responsabilidade aos envolvidos, como para o Poder Executivo disposto no Art.85, IV da CF.

- c) Para os créditos suplementares e especiais, impor limitações de prazos para aprovação do Congresso Nacional visando maior celeridade na aprovação de suas respectivas leis, contribuindo assim por maior rapidez nas análises.
- d) Previsão de despesas com investimentos que ultrapassem um exercício social e sejam de caráter inadiável na LDO, garantindo sua execução em caso da não aprovação da LOA.
- e) Garantir o tratamento plurianual às despesas de investimentos que ultrapassem um exercício social e que sejam inadiáveis, conforme proposto por Rocha (2009).
- f) Verificação da imprevisibilidade e da urgência das medidas provisórias no prazo de 24h ou 48h pelo Congresso Nacional, conforme proposto por Rocha (2009).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Decreto nº2.829, de 29 de outubro de 1998: Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm> Acesso em: 04 de Nov. 2014.

BRASIL. Lei nº12.309 de 09 de Agosto de 2010. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências. Disponível em:<www2.camara.leg.br/> Acesso em: 15 de out. 2014.

BRASIL. Lei nº12.381 de 09 de Fevereiro de 2011. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2011. Disponível em:<www2.camara.leg.br/> Acesso em: 02 de out. 2014.

BRASIL. Lei nº12.465 de 12 de Agosto de 2011. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências. Disponível em:<www2.camara.leg.br/> Acesso em:15 de out. 2014.

BRASIL. Lei nº12.595 de 19 de Janeiro de 2012. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012. Disponível em:<www2.camara.leg.br/> Acesso em:02 de out. 2014.

BRASIL. Lei nº12.708 de 17 de Agosto de 2012. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências. Disponível em:<www2.camara.leg.br/> Acesso em:15 de out. 2014.

BRASIL. Lei nº12.798 de 4 de Abril de 2013. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013. Disponível em:<www2.camara.leg.br/> Acesso em:02 de out. 2014.

BRASIL. Lei nº12.952 de 20 de Janeiro de 2014. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014. Disponível em:<www2.camara.leg.br/> Acesso em:02 de out. 2014.

BRASIL. Lei nº4.320, de 17 março de 1964. Estatui Normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle do orçamento e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e o Distrito Federal. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm> Acesso em: 20 de set. 2014.

CARVALHO, Deusvaldo. *Orçamento e Contabilidade Pública: Teoria e Prática*. 1ª ed. Campo Grande. Ruy Barbosa, 2005.

CASTRO, Domingos P. de. *Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público*. 5º ed. São Paulo. Atlas, 2013.

COELHO, Jurandir. *Teoria e Processo do Orçamento*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, Brasil, 1952.

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

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana C. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro. Campus, 2000.

KOHAMA, Helio. *Contabilidade Pública: Teoria e Prática*. 10 ed. São Paulo. Atlas, 2008.

LOPES, Luís S. Alguns Aspectos da Elaboração dos Orçamentos. *Revista do Serviço Público*. p.11)

MACHADO JUNIOR, J. T. A lei nº 4320/1964 comentada. 26ª ed. Rio de Janeiro, IBAM, 1995.

MORAIS, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 17ª ed. São Paulo, Atlas, 2005.

PEREIRA, José Matias. *Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil*. 4ª ed. São Paulo, Atlas, 2009.

PERSON, H. S. A Pesquisa e o Planejamento como funções do Governo e Administração. *Revista do Serviço Público*. p.7, out/nov, 1946.

RAMALHO, Newton C. Aspectos Técnicos do Planejamento. *Revista do Serviço Público*. p. 12-13, jul 1944.

ROCHA, Cinara M. C. *Orçamento Público no Brasil: Um Estudo Exploratório dos Créditos Adicionais 1995 a 1999*. Dissertação de Mestrado Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado em Administração, Departamento de Administração da UNB. Brasília, DF, UNB, Novembro, 2001.

ROCHA, Diones Gomes da. *Política e Processo Orçamentário no Brasil: Uma avaliação sobre a utilização dos créditos extraordinários (1995 a 2008)*. Dissertação de Mestrado Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. Brasília, DF, UnB, Outubro, 2009.

SANCHES, O. M. *Créditos Extraordinários por medidas provisórias: Até quando irracionalidade? Sinopse da Execução Orçamentária*. Brasília, DF, n. 2, jan/jun 2001.

SANCHES, O. M. *Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de solução*. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, DF, ano 32, n. 126, p. 09-31, abr/jun 1995.

SILVA, Lino M. da. *Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo da Nova Contabilidade Pública*. 8ª ed. São Paulo, Atlas, 2009.

SLOMSKI, Valmor. *Manual da Contabilidade Pública: Um Enfoque na Contabilidade Municipal*. 2ª ed. São Paulo, Atlas, 2008.

STF, Min. Gilmar Mendes – Pleno – ADI Nº4.048 de 14 de Maio de 2008. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade - Medida Provisória nº405 de 18/12/2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>>. Acesso em: 01 Nov. 2014.

SUNDELSON, J. Wilner. *Princípios Orçamentários*. *Revista do Serviço Público*. p. 24-29, abril, 1944.

APÊNDICE 1

Quadro de Tramitação dos Projetos de Lei Orçamentária Anual

QUADRO DE TRAMITAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA OS EXERCÍCIOS DE 2011 A 2013										
PROJETO DE LEI	MATÉRIA	ANO	ENTRADA NA CMO	Nº EMENDAS	APRESENTAÇÃO DE EMENDAS	ENTREGA RELATÓRIO CMO	VOTAÇÃO CMO	SAÍDA CMO	VOTAÇÃO CONGRESSO NACIONAL	DATA PUBLICAÇÃO NO DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO
024/2012	LOA	2013	03/09/2012	8393	21/11 A 29/11	17/12/2012	20/12/2012	19/02/2013	13/03/2013	05/04/2013
028/2011	LOA	2012	05/09/2011	9465	14/11 A 24/11	19/12/2011	22/12/2011	22/12/2011	22/12/2011	20/01/2012
059/2010	LOA	2011	14/09/2010	10.040	17/11 A 24/11	19/12/2010	22/12/2010	22/12/2010	22/12/2010	10/02/2011