

IMPEACHMENT, CRÉDITOS ADICIONAIS DO GOVERNO FEDERAL E O PROCESSO DECISÓRIO ORÇAMENTÁRIO: UM NOVO DILEMA PARA O DIREITO E PARA A POLÍTICA?

IMPEACHMENT, ADDITIONAL CREDITS AND BUDGETARY DECISION-MAKING: A NEW DILEMMA FOR THE LAW AND FOR THE POLITICS?

Rodrigo Luís Kanayama

Universidade Federal do Paraná – UFPR – (Curitiba, PR, Brasil)

Fabricio Ricardo de Limas Tomio

Universidade Federal do Paraná – UFPR – (Curitiba, PR, Brasil)

Ilton Norberto Robl Filho

Universidade Federal do Paraná – UFPR – (Curitiba, PR, Brasil)
Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP – (Brasília, DF, Brasil)

Recebimento: 4 nov. 2017

Aceitação: 27 nov. 2017

Como citar este artigo / How to cite this article (informe a data atual de acesso / inform the current date of access):

KANAYAMA, Rodrigo Luís; TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Impeachment, créditos adicionais do governo federal e o processo decisório orçamentário: um novo dilema para o direito e para a política?* Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, PR, Brasil, v. 62, n. 3, p. 323-347, set./dez. 2017. ISSN 2236-7284. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/56181>>. Acesso em: 21 dez. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfd.ufpr.v62i3.56181>.

RESUMO

Não existem muitos estudos sobre os créditos adicionais no Brasil, tanto no Direito quanto na Ciência Política. Os créditos adicionais são instrumentos rotineiros na atividade orçamentária nos governos, mas ainda assim poderosos, pois permitem que o Poder Executivo remaneje recursos públicos sem a participação, ao menos num primeiro momento, do Poder Legislativo. O artigo analisa os créditos adicionais dos últimos governos brasileiros, e procura determinar como vêm sendo utilizados pelos presidentes da República. Para verificar a variação e se houve excesso na adoção desses instrumentos pelo governo federal, foi organizada e analisada uma base de dados com as informações sobre créditos adicionais entre 2011 e 2016. A questão central abordada no artigo é se retornaremos ao “mundo” das relações institucionais anterior a 2015 ou se 2016 terá ressonância no Congresso, TCU e demais agências de controle do orçamento no futuro próximo. Conclusões parciais, sem futurologia, indicam que o orçamento anual sempre estará aberto a alterações por créditos adicionais, com a expectativa de que as instituições e poderes tenham como norte a garantia da democracia e da previsibilidade sobre as finanças públicas. Entretanto, não é possível afirmar que, após o processo de *impeachment*, os créditos adicionais ganharão maior atenção da investigação sobre o processo orçamentário ou que esse foi um evento único e que retornará a lógica anterior, de condescendência da relação Executivo e Legislativo e instituições de controle na execução orçamentária.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Financeiro. Créditos adicionais. *Impeachment*. Controle. Orçamento público.

ABSTRACT

There are not a lot of studies about presidential appropriation in Brazil – the almost equivalent of supplemental appropriation in USA – both in Law and in Political Science. The presidential appropriation is an ordinary instrument in the government's activity, and it is powerful enough to allow the Executive Branch to spend the money without the participation of the Legislative, at least at the first moment. This article analyses the presidential appropriation of the three previous presidents of Brazil and aims at searching how the tool has been applied by them. To verify the variation and if there was abuse in the adoption of these instruments by the federal government, we organized and analysed a database with information about additional appropriation – a category of legislative acts that modify the budget, including presidential appropriation – between 2011 and 2016. The central question studied is: Will the government, the parliament, the Union Audit Court and other institutions accept a new reality in public finance? Partial conclusions, with no intention make false previsions, indicate that the federal budget will ever accept changes by additional credits – additional appropriations –, but with the obedience of the rule of law, the democracy and the previsibility of the public budget. However, it is not possible to confirm that the additional appropriations, after the impeachment of former President Dilma Rousseff, will be subject of more studies inside the budget process. If not be subject of more studies, the country would reestablish the permissiveness between the branches and institutions.

KEYWORDS

Public Finance Law. Additional credits. Impeachment. Accountability. Public budget.

INTRODUÇÃO

Durante o processo de *impeachment* da Presidente da República, eclodiram debates sobre a legitimidade dos créditos adicionais do governo federal, cuja principal função é, com cada espécie de crédito adicional à sua maneira, modificar a Lei Orçamentária Anual aprovada e vigente. Questionou-se a atuação da Presidente, em face da utilização dos créditos, sem a devida autorização parlamentar. Ao final, serviu como um dos fundamentos jurídicos ao *impeachment*.

Entre os créditos adicionais – os quais são classificados como suplementares, especiais e extraordinários –, dois independem, num primeiro momento, da participação do Poder Legislativo: os créditos suplementares e os extraordinários. Estes são abertos por medida provisória, enquanto que aqueles, por decreto presidencial.

A União, na gestão Dilma Rousseff e nos pretéritos governos, utilizou os créditos adicionais suplementares e extraordinários como instrumentos de ampliação do poder orçamentário. Dificuldades econômicas e expansão do poder decisório do Presidente da República fizeram com que algumas situações, as quais deveriam ser excepcionais, tornassem-se regulares.

A abertura de créditos suplementares serve de “reforço de dotação orçamentária” (art. 41, Lei 4.320/1964), ou seja, reforço de despesa pré-existente na Lei Orçamentária Anual (LOA), podendo ser autorizada pela própria LOA (art. 165, § 8º, Constituição), dando-se a abertura por decreto do

Executivo. Os créditos extraordinários são destinados a “atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública” (art. 167, § 3º, Constituição) e podem ser abertos por medidas provisórias (art. 62, Constituição), cuja competência é, igualmente, do Executivo. Não deverão ser utilizados para desequilibrar o orçamento. Não servem a criar orçamento paralelo. Nem para fortalecer artificialmente o caixa estatal em época de crise.

Para verificar se houve excesso na adoção desses instrumentos pelo governo federal, levantamos informações sobre créditos adicionais entre 2011 e 2016 (até setembro). Antes, entretanto, apresentamos como a literatura de ciência política comprehende o processo decisório do orçamento e descrevia o papel, secundário, dos créditos adicionais. Não está claro se, após o processo de *impeachment*, os créditos adicionais ganharão maior atenção da investigação sobre o processo orçamentário ou se esse foi um evento único e retornará a lógica anteriormente compreendida da relação Executivo e Legislativo na execução orçamentária.

O estudo que se apresenta é contínuo. Iniciou-se no ano de 2016, durante o processo de *impeachment* (originando artigos com a pesquisa parcial), e prossegue no futuro. É necessário procurar compreender o funcionamento do governo e do parlamento ao atuarem nas finanças públicas.

1 OS CRÉDITOS ADICIONAIS E A ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO DO ORÇAMENTO DA UNIÃO: ENTENDENDO A POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA

O problema relacionado aos créditos adicionais ao Orçamento da União (suplementares, extraordinários e especiais) nunca foi o foco dos pesquisadores da Ciência Política que investigaram o processo decisório e legislativo do Orçamento da União. O debate sobre o processo legislativo e decisório, desde os anos 90, centrou-se: primeiro, nas prerrogativas institucionais do Executivo na execução orçamentária e o uso deste expediente para o gerenciamento da coalizão legislativa de governo, o que popularizou o termo *orçamento autorizativo* para descrever esse procedimento; segundo, e dependente do primeiro aspecto institucional, no jogo de liberação (execução parcial ou total) das emendas parlamentares (individuais e coletivas) ao orçamento, como mecanismo de negociação do apoio dos parlamentares ao governo federal (ALSTON et al., 2005, 2009; ALVES; HELLER, 2013; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, 2008; GOMES NETO et al., 2010; LIMONGI;

FIGUEIREDO, 2005; MESQUITA, 2009; PEREIRA; MUELLER, 2002, 2004; ROCHA, 1997; SANTOS; MACHADO; ROCHA, 1997)¹.

Procurando descrever o processo orçamentário nos anos 90, Santos, Machado e Rocha (1997, p. 119) propõem que o Poder Executivo utiliza diversos expedientes, inclusive os créditos adicionais, para negociar a agenda com a coalizão de apoio parlamentar. Segundo os autores:

Na fase da execução orçamentária, entretanto, o Executivo vira o jogo [...] mesmo decidindo em última instância sobre o conflito distributivo, o Executivo não é o soberano absoluto, obrigado que é a negociar os vetos, os cortes, os créditos adicionais em troca de apoio parlamentar às políticas prioritárias da agenda governamental (SANTOS; MACHADO; ROCHA, 1997, p. 119).

Um dos autores do texto anterior, em estudo individual, descreve como os créditos adicionais estavam presentes no processo de execução do Orçamento da União dos anos 90, realçando o papel preponderante do Poder Executivo:

[A LOA autoriza o] Poder Executivo a abrir créditos suplementares até 20% do valor consignado [...] sem prévia autorização legislativa. Entre as fontes de recursos possíveis à suplementação, está o cancelamento de até 20% de dotações indicadas na lei orçamentária. Apenas para o Orçamento de 1997 é que estes limites caíram para 15%, na suplementação e no cancelamento [...]. Na prática, este dispositivo permite ao Executivo uma considerável margem de manobra sobre a Lei Orçamentária sem que o Legislativo seja ouvido, à medida que cada dotação pode ser cancelada e acrescida em margem considerável (ROCHA, 1997, p. 92)

De fato, para grande parte dos autores que se dedicaram ao estudo do processo decisório do orçamento na década passada, mesmo tendo a edição de créditos adicionais como um aspecto secundário da análise, a predominância institucional e o controle do Poder Executivo sobre a execução orçamentária foi uma constante, independentemente do governo. Sobre a utilização dos créditos adicionais na década passada, Alves e Heller (2013) destacam:

Executive control over the budget is also achieved through a series of accounting maneuvers undertaken by the planning and finance ministries. One such strategy is the purposeful

¹ A inclusão das prerrogativas institucionais do executivo na execução orçamentária na análise do presidencialismo de coalizão não é uma peculiaridade restrita à ciência política brasileira. Em estudo comparativo sobre o presidencialismo, coalizões de governo e multipartidarismo parlamentar, comparando países da América Latina, África, Ásia e leste da Europa, Chaisty, Cheeseman e Power (2014) descrevem que o presidencialismo em coalizões multipartidárias tem recursos (“Presidential Toolbox”) distintos para gerenciar a coalizão de governo, sendo as prerrogativas sobre o orçamento somente uma dessas ferramentas. Segundo os autores: “To derive the tools that presidents use to manage diverse coalitions, we compare the existing literature on the strategies utilized by executives across the three regions. In the following review of the presidential literature on Latin America, the former Soviet Union and Africa, we integrate several streams of research that have hitherto been disconnected. This inductive approach leads to the classification of presidential tools into five broad clusters: agenda power (legislative powers awarded to the president, executive decree authority), budgetary prerogatives (control of public spending), cabinet management (distribution of portfolios to alliance members), partisan powers (influence of the president over one or more coalition parties), and informal institutions (a diverse residual category reflecting countryspecific historical and cultural factors, which we therefore approach inductively across our cases below)” (CHAISTY; CHEESEMAN; POWER, 2014, p. 8).

understatement of future revenues in order to cap budgetary growth, even when the budget fails to cover all existing expenditures. This shortfall is then addressed during execution by the inclusion of additional budgetary credits throughout the fiscal year. Fiscal year manipulation is also customary: capital and social sector expenditures are withheld until financial benchmarks have been achieved and then are cleared toward the end of year, spiking every December in what is commonly referred to as “Christmas packages” (ALVES; HELLER, 2013, p. 81)².

Ao observarmos a utilização dos créditos adicionais nos orçamentos dos últimos dezesseis anos, que cobrem as últimas três presidências anteriores ao *impeachment* de 2016 e cinco mandatos presidenciais (completos ou incompletos), é possível notar que o percentual de créditos adicionais editados com relação ao orçamento aprovado é variável em magnitude, mas constante (ver Tabela 1). Ou seja, em todo o período (2001-2015) há impacto dos créditos adicionais no orçamento aprovado. Em média, os créditos adicionais representaram 7,2% do orçamento total (computados anulações, transferências e ampliação de recursos orçamentários) e 8,2% de acréscimos ao orçamento líquido vigente (soma dos orçamentos fiscal, seguridade social e investimento das estatais e exclusão do refinanciamento da dívida e das transferências constitucionais e legais).

² Em tradução livre: “O controle executivo sobre o orçamento também é alcançado por meio de uma série de manobras de contabilidade realizadas pelos ministérios de planejamento e finanças. Uma dessas estratégias é a subestimação intencional das receitas futuras, a fim de limitar o crescimento orçamentário, mesmo quando o orçamento não cobre todas as despesas existentes. Esse déficit é então abordado durante a execução pela inclusão de créditos orçamentários adicionais ao longo do ano fiscal. A manipulação do ano fiscal é habitual: as despesas de capital e do setor social são mantidas até que sejam obtidos indicadores financeiros e, em seguida, são liberadas até o final do ano, aumentando a cada dezembro no que é comumente referido como ‘pacotes de Natal’” (ALVES; HELLER, 2013, p. 81).

Tabela 1 – Créditos Adicionais como % do Orçamento Aprovado (2001-2015)

Ano	Créditos Adicionais		Ano	Créditos Adicionais	
	Total de Créditos – % do Orçamento Aprovado	Acréscimos líquidos ao Orçamento – % do Orçamento Líquido*		Total de Créditos – % do Orçamento Aprovado	Acréscimos líquidos ao Orçamento – % do Orçamento Líquido*
2001	2,9	6,6	2009	7,8	9,5
2002	9,0	12,9	2010	4,7	6,3
2003	6,2	11,9	2011	5,1	3,6
2004	2,6	6,0	2012	11,1	6,1
2005	1,7	4,2	2013	12,2	11,1
2006	4,2	8,0	2014	13,9	11,6
2007	2,5	4,7	2015	8,4	2,7
2008	13,9	17,8			

Fontes: Créditos adicionais – suplementares, especiais e extraordinários. Dados organizados pelos pesquisadores do Dirpol/PPGD/UFPR (período 2011-2015); Alves e Heller (2013, p. 82), a partir do portal do Senado “Siga Brasil”, para o período 2001-2010; Câmara dos Deputados (BRASIL, 2013, p. 48 e 116), para o % do orçamento líquido aprovado (2001-2015).

* Orçamento Líquido: soma dos orçamentos fiscal, seguridade social e investimento das estatais e exclusão do refinanciamento da dívida e das transferências constitucionais e legais.

Na Tabela 1 é possível verificar três momentos em que o uso dos créditos adicionais é excepcionalmente elevado, cada um em uma das três últimas presidências: 2002-2003, 2008-2009 e 2012-2014. Em dois desses períodos, que envolvem os anos de 2002 e 2014, há a ocorrência conjugada de ano eleitoral, elevação inflacionária e baixo crescimento econômico. Mesmo sendo anos de competição eleitoral elevada, não é possível determinar previamente se o fator preponderante para a utilização de créditos adicionais destinou-se a maximizar a posição do governo na competição eleitoral ou a realocar as despesas orçamentárias diante do processo inflacionário e baixo crescimento econômico. Certamente, na hipótese de um ou ambos motivos estarem presentes, o acréscimo nos créditos adicionais envolveu uma estratégia de política orçamentária pelo governo responsável pela edição. Por outro lado, o período 2008-2009 parece expressar a estratégia governamental para enfrentar a excepcionalidade do reflexo da crise econômica, breve depressão e recuperação do crescimento, inclusive com a utilização de recursos orçamentários excepcionais como medida anticíclica à crise.

Sem adentrar, neste momento, nos aspectos jurídicos que envolveram o *impeachment* de 2016, uma questão sobre a utilização dos créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários) no processo decisório da execução orçamentária é qual a estratégia que move o Poder Executivo ao editar as alterações no orçamento vigente aprovado pelo parlamento. Há duas proposições explicativas principais na literatura que analisa a questão. A distinção básica entre as

duas explicações envolve o tipo de cooperação entre governo (Executivo) e coalizão parlamentar e se há uma agenda predominante na execução orçamentária (consolidada entre governo e congresso, e mediada por uma lógica partidária) ou se há duas agendas conflitantes (uma generalista, do Executivo, e outra particularista, dos parlamentares). Nas duas explicações, o centro do debate envolve as emendas parlamentares, tendo os créditos adicionais um papel secundário, porém, distinto.

Na primeira explicação, Figueiredo e Limongi identificam que, na execução orçamentária, há uma agenda complementar e não conflitiva entre os poderes Executivo e Legislativo. Ou seja, na “liberação de verbas nas relações entre o Executivo e o Legislativo”, votos não são “trocados por execução de emendas [...] [,] não é possível estabelecer a relação causal pretendida [na tese da “moeda de troca”]. Emendas são executadas sem que os votos esperados sejam dados, e votos são dados sem que a contrapartida, a liberação de verbas, ocorra” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005, p. 765). Quanto ao processo orçamentário, os autores afirmam:

Quanto às prioridades de um e outro poder expressas na alocação de recursos orçamentários, mostramos que as diferenças são muito pequenas. Ou seja, não há agendas conflitantes. Mais especificamente, ao executar recursos alocados pelos parlamentares por meio de emendas individuais, o Executivo não está cedendo a pressões e deixando de executar a sua agenda. A alocação de recursos feita pelos legisladores é complementar, e não contrária, à do Executivo. Isso porque o controle que o Executivo detém sobre o processo orçamentário é maior do que usualmente se supõe. O Executivo é capaz de canalizar as demandas dos parlamentares e acomodá-las no interior do seu programa. Por isso mesmo, executa também emendas de parlamentares da oposição e/ou da situação que não votam segundo os interesses do governo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005, p. 741).

Especificamente, sobre os créditos adicionais, os autores veem nesse expediente predominantemente a transferência de recursos dos gastos não obrigatórios (investimentos) para os gastos obrigatórios previstos na lei orçamentária (gastos com pessoal e despesas correntes). Nesse sentido, não penalizam a agenda de investimentos de emendas individuais dos parlamentares, mas toda a agenda de investimento conjunta de Executivo e Legislativo, em favor de gastos previstos ou não previstos nas despesas obrigatórias. Não há, portanto, nesse expediente ou em todo o processo decisório, um conflito pela alocação orçamentária entre uma agenda generalista (Executivo) e outra agenda particularista e individualista (parlamentares). Segundo Figueiredo e Limongi:

[...] os grupos de despesas que incluem gastos obrigatórios [gastos com pessoal e despesas correntes] acabam suplantando as dotações previstas na lei orçamentária, mediante a aprovação de créditos suplementares ao longo do exercício orçamentário. Entende-se assim por que a taxa de execução dessas despesas não raro excede os 100% [dados entre 1996 e 2001]. As despesas com investimentos, por outro lado, têm taxas de execução sempre inferiores aos montantes aprovados. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 39).

Dito de outra forma, a abertura dos créditos adicionais suplementares (por decreto), dos créditos especiais (por lei ordinária de iniciativa do Presidente) e dos créditos extraordinários (por medida provisória) envolve uma prerrogativa institucional do Poder Executivo, assim como o restante do orçamento, para adequar as variações de receita na vigência da LOA.

A Constituição atual estabelece que o Executivo tem a prerrogativa exclusiva de iniciar toda e qualquer legislação relacionada a matérias orçamentárias, o que envolve [...] PPA, [...] LDO [...] e LOA, e as chamadas Leis de Crédito [adicionais], que são propostas ao longo do ano para atender às variações na receita e a circunstâncias excepcionais (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p. 313).

A segunda explicação, apresentada por Pereira e Mueller (2002 e 2004) e por esses mesmos autores com outros coautores (ALSTON et al., 2005, 2009), propõe que há duas agendas conflitivas no processo decisório do orçamento: uma agenda particularista e distributivista (*pork*) dos parlamentares, guiada pelas regras eleitorais que estimulariam uma lógica individualista de atuação na execução orçamentária para beneficiar as bases eleitorais, e uma agenda generalista do Executivo, que se valeria das suas prerrogativas institucionais sobre a liberação de verbas das emendas na execução orçamentária como uma “moeda” para obter cooperação individual dos parlamentares em votações de interesse do governo. Segundo Pereira e Mueller:

[...] as regras vigentes proporcionam ao Executivo instrumentos para controlar o processo, de modo a criar uma “moeda” política de baixo custo e extremamente útil para ser trocada por apoio político da sua coalizão no Congresso [...] as regras orçamentárias afetam os resultados da interação entre o governo e o Congresso [...] o Executivo usa estrategicamente a execução do orçamento como um dos mais importantes instrumentos de barganha na negociação do apoio do Congresso à sua governabilidade (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 267).

E os mesmos autores complementam sua argumentação a respeito da relação conflitiva entre as agendas do governo e dos parlamentares e da capacidade do Presidente em recompensar ou punir os parlamentares mediante a execução das emendas individuais:

It is the absence of synchronization between tax collection and expenditure that has allowed the executive to act strategically by making the appropriation of amendments contingent on the availability of resources. As a result, the executive has had extreme flexibility and discretion when negotiating with legislators and has not applied a homogeneous criterion when deciding which amendments to appropriate. We show evidence that Brazilian presidents reward those legislators who consistently vote for executive interests by appropriating their individual amendments to the budget and at the same time punish those who oppose the interest of the president by not executing their amendments (PEREIRA; MUELLER, 2004, p. 789-790)³.

³ Em tradução livre: “É a falta de sincronia entre a arrecadação de impostos e a despesa que permite ao executivo agir estrategicamente ao contingenciar a liberação das emendas à disponibilidade de recursos. Como resultado, o executivo tem extrema flexibilidade e arbítrio na negociação com os parlamentares, não aplicando critérios homogêneos quando decide sobre as emendas que serão de fato executadas. Mostramos evidência de que os presidentes brasileiros que

Nesta abordagem de agendas conflitivas, generalistas e particularistas, o papel dos créditos adicionais (principalmente suplementares) é distinto da anteriormente apresentada. Neste caso, é um prolongamento (uma iteração) do jogo orçamentário que maximiza o poder do Executivo (por assimetria de informações e prerrogativas institucionais) para obter apoio dos parlamentares em troca de não contingenciamento das suas emendas individuais. Segundo os autores:

The budgetary game, however, does not end after the PLO has been approved by Congress and enacted by the president. The budget can still be changed after these stages through the additional credit mechanism, which allows new amendments that reallocate resources. This possibility makes the budgetary decision-making process effectively endless, turning it into a sequential game in which the executive and Congress interact on more than one occasion. As shown in the next section, the executive plays this game from a very favorable position compared to Congress, as it benefits from asymmetric information and institutional mechanisms that allow it considerable discretionary powers. Resources to be allocated as additional credits come mainly from cancellations of previous spending in the LOA, excess tax collection, and loans. Note that the executive has an informational advantage regarding the availability of these resources (ALSTON et al., 2009, p. 72)⁴.

As duas explicações são acompanhadas de evidências empíricas robustas que buscam demonstrar suas hipóteses. Entretanto, realçam aspectos e uma lógica distintos do processo decisório da execução orçamentária. Não temos aqui dados que permitam corroborar ou refutar uma das explicações. Contudo, em situações na relação Executivo e Legislativo em que a coalizão de apoio seja incorporada ao governo, a lógica de uma única agenda que seja capaz de acomodar os interesses eleitorais individuais em programas determinados pelo governo em conjunto com a coalizão e o conjunto dos parlamentares parece ter maior capacidade explanatória do processo decisório do orçamento.

As regras decisórias não dão total discricionariedade ao Executivo para executar as emendas parlamentares. As evidências demonstram que parlamentares do governo e da oposição são contemplados, mesmo que em graus diversos, com a execução das emendas, que formam a política pública por meio de programas aprovados conjuntamente entre parlamento e governo. Nesse caso, a

sistematicamente votam a favor dos projetos de interesse do executivo, autorizando a execução de suas emendas orçamentárias individuais e, ao mesmo tempo, punem aqueles que se opõem ao interesse do presidente ao não executar suas emendas” (PEREIRA; MUELLER, 2004, p. 789-790).

⁴ Em tradução livre: “O jogo orçamentário, no entanto, não termina depois que a LOA foi aprovada pelo Congresso e promulgada pelo presidente. O orçamento pode ainda ser alterado após estas fases por meio do mecanismo de crédito adicional, o que permite novas alterações que realocam recursos. Esta possibilidade torna o processo de tomada de decisões orçamentais efetivamente interminável, transformando-o em um jogo sequencial no qual o Executivo e o Congresso interagem em mais de uma ocasião. [...] O Executivo desempenha este jogo de uma posição muito favorável em relação ao Congresso, pois se beneficia de informações assimétricas e mecanismos institucionais que lhe conferem consideráveis poderes discricionários. Os recursos a serem alocados como créditos adicionais vêm principalmente de cancelamentos de gastos anteriores na LOA, cobrança de excesso de impostos e empréstimos. Observe que o Executivo tem uma vantagem informacional sobre a disponibilidade desses recursos” (ALSTON et al., 2009, p. 72).

lógica de edição dos créditos adicionais, sobretudo suplementares, parece ser, de fato, mais relacionada à acomodação de receitas incertas (ampliadas nominalmente por maior inflação e/ou crescimento econômico, e reduzidas por frustração de receita em ambiente econômico recessivo) a uma execução orçamentária rígida na qual predominam gastos obrigatórios. Ou seja, o investimento no orçamento é preterido por créditos adicionais às despesas obrigatórias, afetando tanto o proposto pelo Executivo quanto o alterado pelos parlamentares.

Vistas as relações governo e parlamento em matéria orçamentária – e quanto é prevalecente o Executivo na realocação de recursos –, analisam-se os créditos adicionais do período de 2011 a 2016 (no caso, apenas os suplementares e os extraordinários, pois independentes – no momento da *abertura* – do Legislativo)⁵.

Far-se-á um recorte dos últimos anos, a fim de avaliar a relação do Executivo com o Legislativo (governo e parlamento), a preponderância do governo e as constatações dos dados levantados.

2 OS CRÉDITOS SUPLEMENTARES DO GOVERNO FEDERAL DE 2011 A 2016

A ilegitimidade de créditos suplementares foi argumentada para sustentar o pedido e a decisão do *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff. Na sentença, o Senado Federal julgou (por ser o ator constitucionalmente competente para a tarefa), com fundamento no Parecer do Senador Anastasia, que,

[...] amparada em metas fiscais constantes unicamente de projetos de lei, a Presidente da República editou, tanto em 2014 como em 2015, decretos de abertura de créditos suplementares que ampliaram despesas autorizadas por lei orçamentária. De acordo com o TCU, esses atos foram editados sem lastro fiscal, ou seja, de modo incompatível com a obtenção da meta em vigor no momento da sua edição⁶.

Como se disse, a questão de fundo reside na relação Executivo e Legislativo em matéria orçamentária. Os norte-americanos, no século passado, enfrentaram conflitos orçamentários interinstitucionais semelhantes aos nossos atuais, como um cabo de guerra sendo puxado entre o Executivo e o Legislativo (ora o Executivo preponderou, ora o Legislativo). Em nossa realidade constitucional pós-1988, mantendo-se a tradição histórica, o Poder Executivo prevaleceu nas

⁵ Diz-se, aqui, “*independentes – no momento da abertura – do Legislativo*” pois: (a) no caso dos suplementares, a LOA – lei aprovada pelo Legislativo – autoriza a abertura por decreto do Presidente (sem participação do Legislativo); (b) no caso dos extraordinários, a Constituição garante a competência ao Presidente, para que sejam abertos por medidas provisórias, submetendo-as, em seguida, ao Congresso Nacional.

⁶ BRASIL. **Sentença do julgamento da Presidente Dilma Rousseff**. Disponível em: <<https://goo.gl/DE3sKK>>. Acesso em: 1 jan. 2017.

discussões do orçamento público e adentrou à era constitucional de 1988 fortalecido, concentrando grande parte das decisões de alocação de recursos.

Com o passar dos anos, ocorreram deslocamentos que obscureceram sua prevalência. O Legislativo majorou sua competência orçamentária, emendando a Constituição, criando programas e ações governamentais, despesas vinculadas à receita de impostos, e emendas individuais impositivas (tal qual as previstas na Emenda Constitucional 86/2015). Mas o movimento é pendular, alterando-se o equilíbrio Legislativo-Executivo de tempos em tempos (como, por exemplo, o Executivo sendo beneficiado com a inclusão do art. 167, § 5º, da Constituição).

Em setembro de 2016, foi publicada a Lei 13.332, que modificou a LOA de 2016. Aprovou-se, nela, alteração dos limites para abertura de créditos suplementares em algumas áreas – de 10 para 20%. Tal medida concede maiores poderes orçamentários ao Poder Executivo, retirando, para os remanejamentos, a condição de aprovação pelo Legislativo.

A Mensagem inserta no Projeto de Lei PLN 3/2016 CN, que originou a Lei 13.332/2016, cuja apresentação deu-se pela então Presidente Dilma Rousseff, afirmou, por exemplo, que se propunha

[...] a ampliação para 20% (vinte por cento) da autorização para suplementação e cancelamento das ações constantes da alínea ‘a’ do inciso I do art. 4º da LOA-2016, visto ser aplicável ao maior número de ações do orçamento sem regramento específico. Esse percentual de 20% (vinte por cento) vinha sendo autorizado desde 2013, e garantia maior flexibilidade para os gestores ajustarem à conjuntura do exercício, permitindo melhor gestão dos recursos, principalmente em anos de restrição orçamentária⁷.

Há condescendência do Congresso Nacional. Nas LOA 2011 e 2012, o percentual de anulação era de 10%. Em 2013, 2014 e 2015, 20%. 2016 começou com uma LOA mais restritiva, mas que foi afrouxada com a concessão de maiores poderes decisórios e de remanejamento de despesas para o Poder Executivo, a fim de autorizar ajustes sem submetê-los ao Legislativo.

Diante dessa constatação, decidimos levantar dados empíricos sobre a relação Executivo e Legislativo em matéria de créditos adicionais, especificamente os créditos suplementares. Suspeitamos que os governos vêm se utilizando em demasia do instrumento que, *a priori*, serviria apenas para suplementação de dotações orçamentárias, porém vem sendo adotado para verdadeiros remanejamentos do orçamento público sem participação do parlamento.

⁷ BRASIL. **Projeto de Lei de Alteração da LOA PLN 3/2016**. Disponível em: <<https://goo.gl/qAc7ct>>. Acesso em: 1 jan. 2017.

Foram pesquisados todos os *decretos não numerados*⁸ de abertura de créditos suplementares de 2011 a 2016 (até setembro de 2016), com detalhes. São 344 decretos (não numerados) de abertura de créditos suplementares, transferências em razão de extinção de órgãos ou outro motivo, e do art. 167, § 5º, da Constituição. Também levantamos, sem adentrar nos detalhes, os decretos de 1995 a 2010 (somente para determinar a quantidade de decretos de créditos suplementares).

Foram compiladas as seguintes informações, as quais se apresentam em tabelas e gráficos:

(1) Decretos para abertura de créditos suplementares (incluindo as transferências por extinção de órgãos ou outros motivos – autorizadas pela Lei Orçamentária Anual – e as da autorização do art. 167, § 5º – acrescentado pela Emenda 85):

- a) número total: 344 decretos entre 2011 e 2016;
- b) valor total: R\$ 1.018.896.201,952,00;
- c) trimestre com mais créditos suplementares, em reais: 3º trimestre de 2014 (R\$ 184.503.592,461,00);
- d) a maior fonte de receitas é “anulação de dotação” (demonstra que prepondera o remanejamento de recursos);
- e) em 2016, até a data da conclusão da pesquisa, não houve decreto de abertura de crédito suplementar (há apenas um para transferência).

Tabela 2 – Créditos suplementares (e transferências e art. 167, § 5º, CR) – em R\$

Ano	Trimestres				Total (Ano)
	1º	2º	3º	4º	
2011	1.534.100.027	11.873.540.680	35.476.348.349	52.445.627.572	101.329.616.628
2012	618.742.832	78.341.778.627	30.304.015.397	83.069.698.189	192.334.235.045
2013		21.493.749.757	164.577.690.816	87.581.044.884	273.652.485.457
2014	2.016.837.158	19.809.100.395	184.503.592.461	122.076.518.929	328.406.048.943
2015		7.924.097.853	103.829.133.341	11.407.656.704	123.160.887.898
2016		12.927.981			12.927.981
Total	4.169.680.017	139.455.195.293	518.690.780.364	356.580.546.278	1.018.896.201.952

Fonte: BRASIL. Planalto: Portal da Legislação. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 1 set. 2016. Engloba créditos adicionais – suplementares, especiais e extraordinários. Dados organizados pelos pesquisadores do Dirpol/PPGD/UFPR.

⁸ Conforme o Decreto 4176/2002, “Art. 4º Somente os decretos de caráter normativo terão numeração, que se dará seqüencialmente em continuidade às séries iniciadas em 1991”. (BRASIL. Decreto 4.176, de 28 de março de 2002).

Tabela 3 – Créditos suplementares (e transferências e art. 167, § 5º, CR), exceto orçamento de investimento – em R\$

Ano	Trimestres				Total (Ano)
	1º	2º	3º	4º	
2011	1.534.100.027	9.367.930.117	35.476.348.349	51.066.461.572	97.444.840.065
2012	618.742.832	77.841.588.789	30.270.315.397	79.360.511.357	188.091.158.375
2013		21.493.749.757	164.114.014.916	75.136.091.143	260.743.855.816
2014	2.016.837.158	14.993.054.395	184.503.592.461	118.056.694.748	319.570.178.762
2015		7.924.097.853	103.829.133.341	11.133.152.763	122.886.383.957
2016		12.927.981			12.927.981
Total	4.169.680.017	131.633.348.892	518.193.404.464	334.752.911.583	988.749.344.956

Fonte: BRASIL. Planalto: Portal da Legislação. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 1 set. 2016. Engloba créditos adicionais – suplementares, especiais e extraordinários. Dados organizados pelos pesquisadores do Dirpol/PPGD/UFPR.

Tabela 4 – Decretos de créditos suplementares (e transferências e art. 167, § 5º, CR)

Ano	Trimestres				Total (Ano)
	1º	2º	3º	4º	
2011	2	20	25	43	90
2012	2	23	12	38	75
2013		10	18	45	73
2014	8	15	13	45	81
2015		2	16	6	24
2016		1			1
Total	12	71	84	177	344

Fonte: BRASIL. Planalto: Portal da Legislação. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 1 set. 2016. Engloba créditos adicionais – suplementares, especiais e extraordinários. Dados organizados pelos pesquisadores do Dirpol/PPGD/UFPR.

Tabela 5 – Decretos de créditos suplementares (e transferências e art. 167, § 5º, CR), exceto orçamento de investimento

Ano	Trimestres				Total (Ano)
	1º	2º	3º	4º	
2011	2	16	25	40	83
2012	2	22	10	34	68
2013		10	14	39	63
2014	8	14	13	32	67
2015		2	16	5	23
2016		1			1
Total	12	65	78	150	305

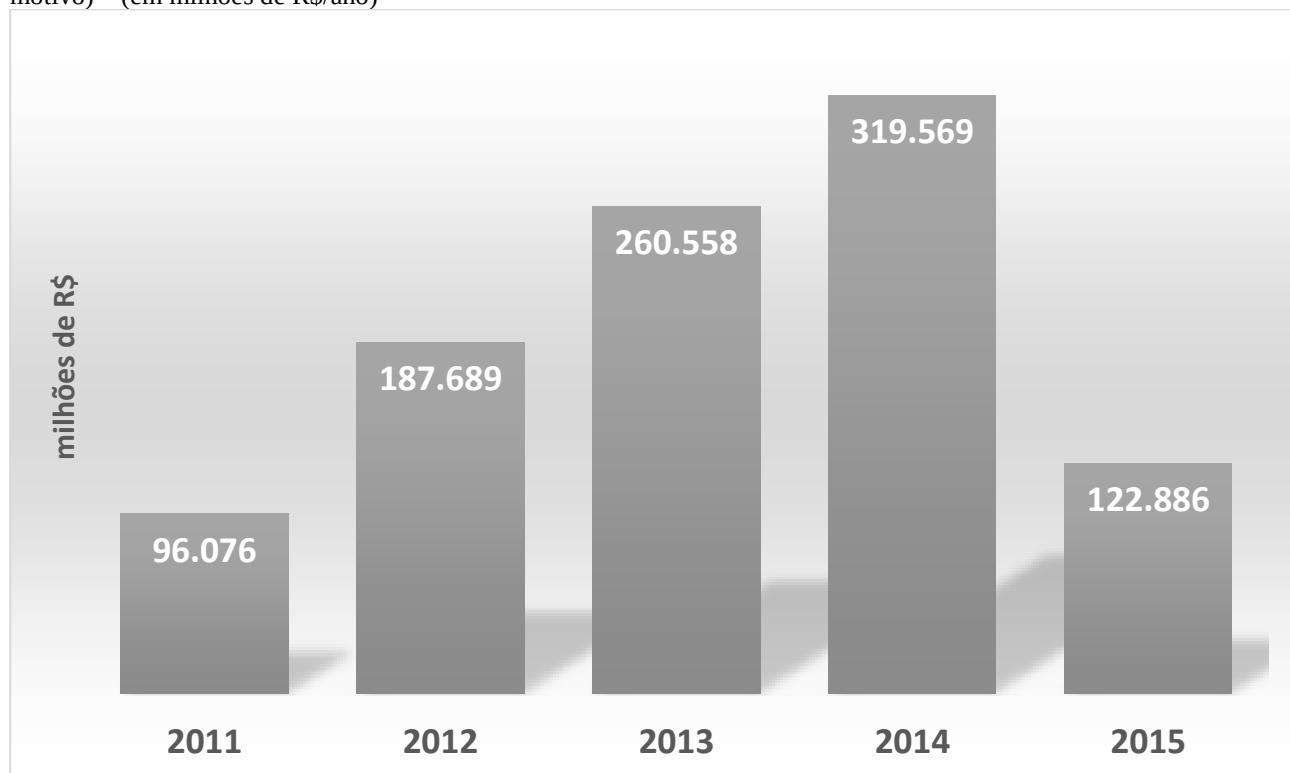
Fonte: BRASIL. Planalto: Portal da Legislação. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 1 set. 2016. Engloba créditos adicionais – suplementares, especiais e extraordinários. Dados organizados pelos pesquisadores do Dirpol/PPGD/UFPR.

Tabela 6 – Créditos suplementares, exceto orçamento de investimento e transferências (por extinção de órgão ou outro motivo) – por fontes de recursos (em milhões de R\$)

Fontes de Recursos	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Anulação	42.423	92.074	31.796	71.810	25.159	263.262
Excesso de arrecadação	563	53	228	155	934	1.932
Excesso de arrecadação e	14.924	876	10.659	492	30	26.981
Superávit financeiro	3.587	1.297	12.639	819		18.343
Superávit financeiro e Anulação	23.485	76.425	26.068	214.218	56.923	397.120
Superávit financeiro, Excesso	7.143	70		79		7.292
Superávit financeiro, Excesso	3.951	16.894	179.167	31.995	39.061	271.069
Outros					779	779
Total	96.076	187.689	260.558	319.569	122.886	986.778

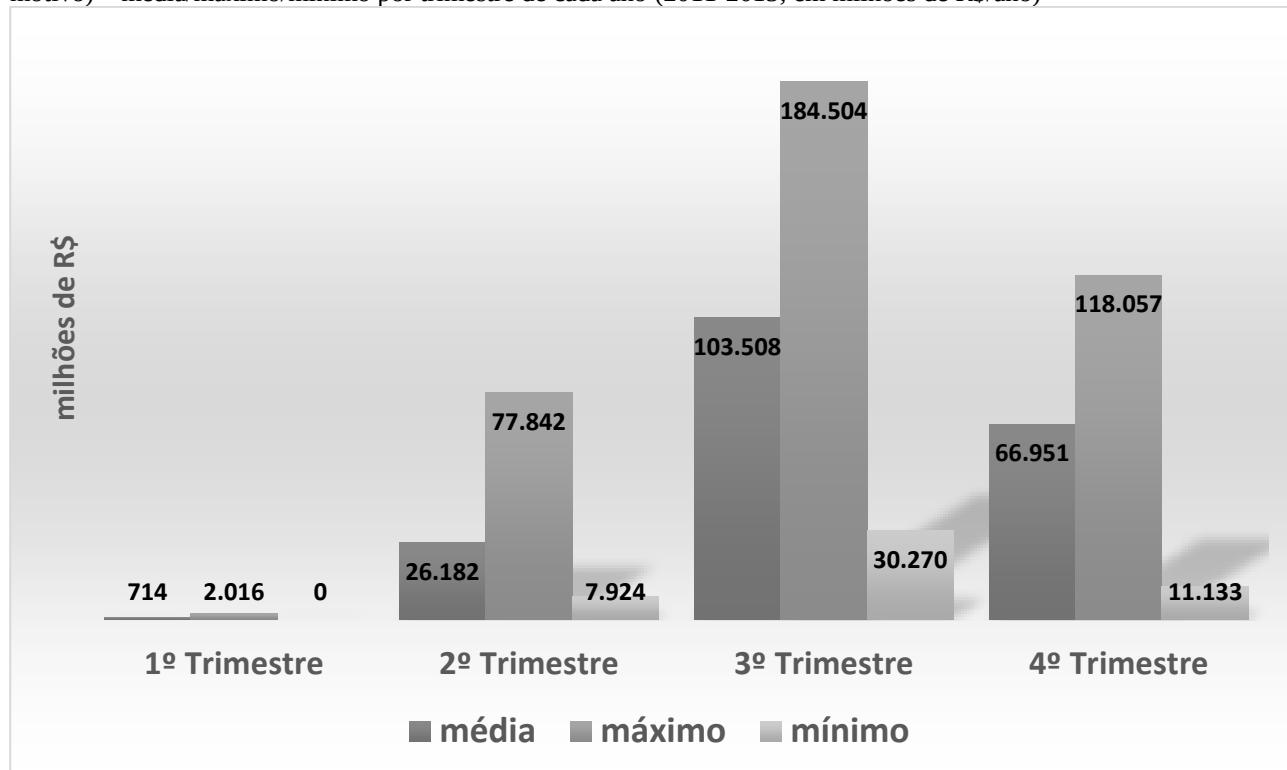
Fonte: BRASIL. Planalto: Portal da Legislação. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 1 set. 2016. Engloba créditos adicionais – suplementares, especiais e extraordinários. Dados organizados pelos pesquisadores do Dirpol/PPGD/UFPR.

Gráfico 1 – Créditos suplementares, exceto orçamento de investimento e transferências (por extinção de órgão ou outro motivo) – (em milhões de R\$/ano)



Fonte: BRASIL. Planalto: Portal da Legislação. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 1 set. 2016. Engloba créditos adicionais – suplementares, especiais e extraordinários. Dados organizados pelos pesquisadores do Dirpol/PPGD/UFPR.

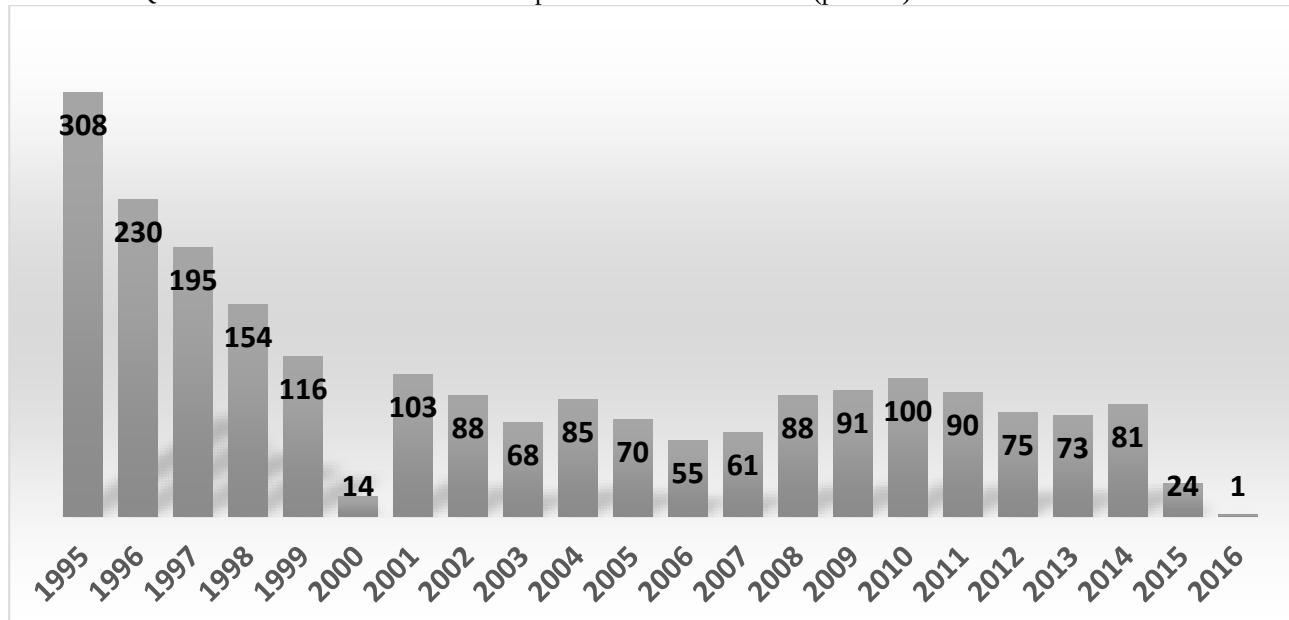
Gráfico 2 – Créditos suplementares, exceto orçamento de investimento e transferências (por extinção de órgão ou outro motivo) – média/máximo/mínimo por trimestre de cada ano (2011-2015; em milhões de R\$/ano)



Fonte: BRASIL. Planalto: Portal da Legislação. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 1 set. 2016. Engloba créditos adicionais – suplementares, especiais e extraordinários. Dados organizados pelos pesquisadores do Dirpol/PPGD/UFPR.

(2) No período de 1995 a 2016, o maior número de decretos concentrou-se entre 1995 a 1998 (1995 com 308 decretos, 1996 com 230 decretos). A partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, o número anual de decretos permaneceu relativamente estável (entre 24, em 2015, e 100, em 2010).

Gráfico 3 – Quantidade de Decretos – créditos suplementares – 1995-2016 (por ano)



Fonte: BRASIL. Planalto: Portal da Legislação. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 1 set. 2016. Engloba créditos adicionais – suplementares, especiais e extraordinários – dados preliminares organizados pelos pesquisadores do DIRPOL/PPGD/UFPR.

A despeito de não observarmos excesso na quantidade de decretos nos governos atuais (um a cada quatro ou cinco dias, em média), devemos refletir sobre os valores abertos e remanejados pelo Poder Executivo sem participação ou controle prévio do Legislativo. Aumentar o percentual, como fez a Lei 13.332/2016, reduz a participação do Parlamento nas decisões orçamentárias, com a concessão de poderes legislativos ao Presidente da República. É moção de confiança, que pode ser revista nos próximos orçamentos.

Os dados revelam, ainda: (i) excesso – em reais – de créditos suplementares em ano eleitoral, cumulado com crise econômica, inflação e baixo crescimento, mais excesso de gastos obrigatórios (3º trimestre de 2014); (ii) que a maior parte dos créditos é, efetivamente, remanejamento; e, (iii) que em 2016 o temor imperou, o que fez com que desaparecessem créditos suplementares abertos por decreto.

O cenário de descontrole orçamentário por créditos suplementares repete-se em estados e municípios. Por questões políticas – e não poderia ser diferente –, o Legislativo concede liberdades orçamentárias para alterações unilaterais do Executivo, que procura acomodar a arrecadação disponível às – principalmente – despesas obrigatórias, em detrimento dos investimentos, em períodos de crise econômica.

3 OS CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS DO GOVERNO FEDERAL DE 2011 A 2016

A Constituição de 1988 concedeu, originalmente, competências legislativas fortes ao Presidente, cuja maior ferramenta é a medida provisória. Ainda que tenha ela sido limitada pela Emenda Constitucional 32, mantém-se como poderoso ato normativo, com força de lei, e também faz acelerar o processo legislativo no seio do parlamento.

Como acima explicamos, em matéria orçamentária, a iniciativa legislativa pertence ao Presidente da República, e o processo legiferante é o ordinário (com algumas peculiaridades). A ignição deste processo não pode se dar por iniciativa popular, nem por delegação legislativa, e, em regra, é inviável a adoção de medidas provisórias. O Presidente concentra grande poder orçamentário, e o Brasil não foge à regra na América Latina. Conforme Carlos Bolonha, Henrique Rangel e Flávio Corrêa (2015, p. 123),

[n]o geral, a América Latina é historicamente caracterizada por uma organização de Estado que atribui generosos poderes constitucionais à figura do presidente. Uma análise das constituições latino-americanas vigentes, no entanto, revela que alguns destes países se destacam: Peru, Brasil e Equador. Esses três países concentram fortes poderes no presidente.

Em matéria de Direito Financeiro, autoriza-se o manejo de medidas provisórias somente para a abertura de créditos extraordinários. O permissivo constitucional, contudo, é condicionado a despesas *imprevistas e urgentes*, como as decorrentes de *guerra, comoção interna e calamidade pública*. A exigência não é de 1988, mas existia antes da criação das medidas provisórias, pela Lei 4.320/1964. A clareza redacional é patente. Erro de planejamento e maquiagem orçamentária não são *guerra, comoção interna e calamidade pública*. Mesmo sob a antiga letra da Lei 4.320/1964 – *guerra, comoção intestina, calamidade pública* – não é possível forcejar qualquer outro sentido.

No dia 18 de dezembro de 2007, o então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva abriu créditos extraordinários pela Medida Provisória 405, “em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 5.455.677.660,00”. Indicou recursos necessários – prática desnecessária, pois a legislação não exige indicação de fonte de recursos em créditos extraordinários.

Diante do não cumprimento dos requisitos constitucionais, foi proposta, em março de 2008, pela oposição (o PSDB), a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4048 (Relator Ministro Gilmar Mendes), que obteve medida cautelar. Na decisão, o STF julgou que há “possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade” e que

[...] além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas *imprevistas e urgentes*. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de *relevância e urgência* (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da

República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea ‘d’ da Constituição. “Guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias⁹.

Nesse sentido, no entendimento do STF, como a Medida Provisória 405 serviu para “prover despesas correntes”, desvirtuou-se o instrumento. No entanto, trata-se da competência – ainda que considerada inconstitucional – para remanejar e aumentar dotações orçamentárias, com concentração de poderes no Presidente. A competência passa a ser exercida com maior força em períodos de crise econômica – quando há falta de receita pública – e em período eleitoral em que se enfrente dificuldades para manutenção de despesas.

Para verificação empírica, a fim de determinar os efeitos da decisão do STF na atuação do Executivo, levantaram-se os dados do mandato da Presidente Dilma Rousseff (2011-2016) e do Presidente Michel Temer (2016). Observa-se a seguinte situação, aqui apresentada em tabelas e graficamente:

Tabela 7 – Créditos Extraordinários (editados por Medida Provisória-MP) – em R\$

Ano	Trimestres				Total (Ano)
	1º	2º	3º	4º	
2011	780.000.000	574.000.000		994.111.700	2.348.111.700
2012	40.000.000	8.619.851.638		49.932.142.975	58.591.994.613
2013	361.368.057	6.901.325.346	4.619.486.253	1.978.600.000	13.860.779.656
2014		5.100.000.000	1.304.652.399	27.717.120.289	34.121.772.688
2015	74.918.975.280		9.820.639.868	39.848.220.004	124.587.835.152
2016	4.578.341.651	3.230.000.000	2.343.336.561		10.151.678.212
Total	80.678.684.988	24.425.176.984	18.088.115.081	120.470.194.968	243.662.172.021

Fonte: BRASIL. Planalto: Portal da Legislação. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 1 set. 2016. Engloba créditos adicionais – suplementares, especiais e extraordinários. Dados organizados pelos pesquisadores do Dirpol/PPGD/UFPR.

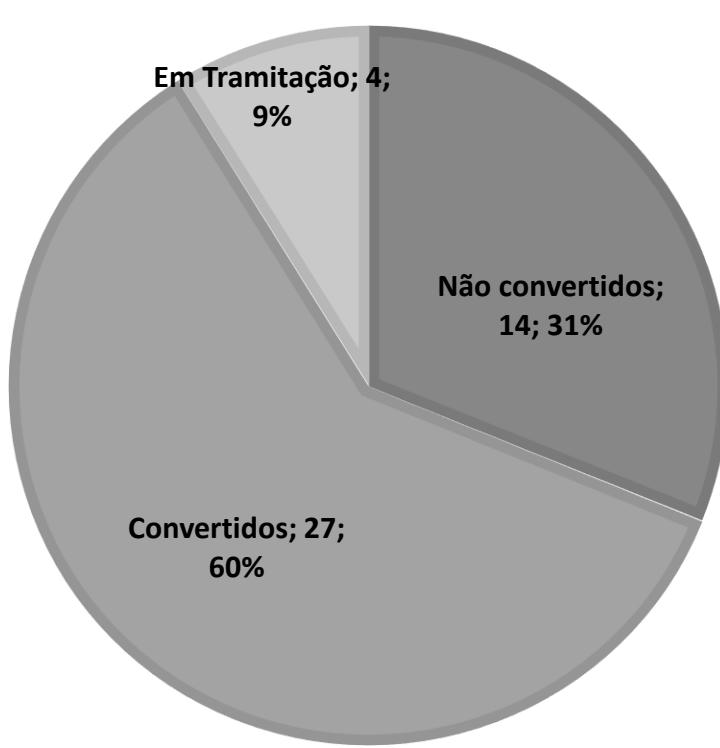
⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4048 (ADI 4048)**. Relator (na liminar) Min. Gilmar Mendes. Julgamento da liminar em 14 de maio de 2008.

Tabela 8 – Quantidade de Medidas Provisórias-MP (Créditos Extraordinários)

Ano	MP (Créditos Extraordinários)			
	MP Não	MP Convertida	MP em Tramitação	Total (Ano)^º
2011	1	4		5
2012	2	7		9
2013	2	6		8
2014	5	1		6
2015	1	5		6
2016	3	4	4	11
Total	14	27	4	45

Fonte: BRASIL. Planalto: Portal da Legislação. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 1 set. 2016. Engloba créditos adicionais – suplementares, especiais e extraordinários. Dados organizados pelos pesquisadores do Dirpol/PPGD/UFPR.

Gráfico 4 – Créditos extraordinários (2012-2016; MP) – MP convertidas e não convertidas



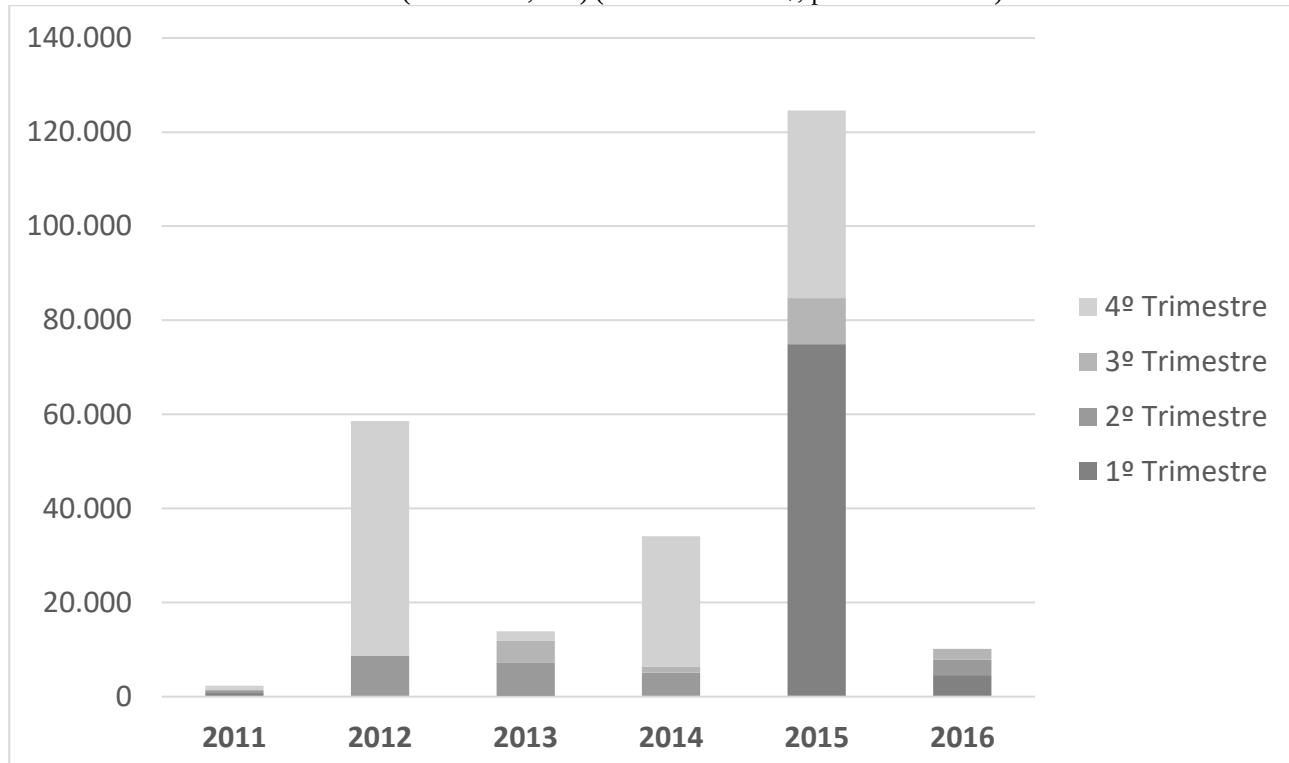
Fonte: BRASIL. Planalto: Portal da Legislação. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 1 set. 2016. Engloba créditos adicionais – suplementares, especiais e extraordinários. Dados organizados pelos pesquisadores do Dirpol/PPGD/UFPR.

Gráfico 5 – Créditos extraordinários (2012-2016; MP) – MP convertidas e não convertidas (em milhões de R\$)



Fonte: BRASIL. Planalto: Portal da Legislação. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 1 set. 2016. Engloba créditos adicionais – suplementares, especiais e extraordinários. Dados organizados pelos pesquisadores do Dirpol/PPGD/UFPR.

Gráfico 6 – Créditos extraordinários (2012-2016; MP) (em milhões de R\$; por trimestre/ano)



Fonte: BRASIL. Planalto: Portal da Legislação. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 1 set. 2016. Engloba créditos adicionais – suplementares, especiais e extraordinários. Dados organizados pelos pesquisadores do Dirpol/PPGD/UFPR.

- (a) Entre 2011 e 2016, foram editadas 45 medidas provisórias que abriram créditos extraordinários.
- (b) O valor total foi de R\$ 243.662.172.021,00.
- (c) Em reais, a maior quantidade observou-se em 2014: R\$ 124.587.835.152,00 (mais da metade do valor no período analisado).
- (d) O trimestre com maior quantidade, em reais, foi o 1º de 2014: R\$ 74.918.975.280,00.
- (e) Somando-se as importâncias dos trimestres de cada ano, o 4º trimestre (de 2011 a 2016) teve o maior valor de créditos extraordinários: R\$ 120.470.194.968,00.
- (f) A maior parte (não em números absolutos, mas em pecúnia) das medidas provisórias não foi convertida em lei.

Diante dos dados, podemos, em exame preliminar, afirmar:

- (a) A legislação não exige indicação de fonte de recursos para abertura de créditos extraordinários por medida provisória, o que pode levar a um *orçamento paralelo* (possível majorar

a despesa total), com poucas preocupações ulteriores, com favorecimento de governos irresponsáveis¹⁰.

(b) Créditos extraordinários cuja medida provisória tenha sido promulgada nos últimos quatro meses podem ser reabertos, nos limites dos seus saldos, no exercício financeiro subsequente (art. 167, § 2º, Constituição). Tal autorização leva a aberturas de créditos extraordinários nos últimos quatro meses, visando à superprevisão de receitas do orçamento do exercício financeiro subsequente. Observou-se acúmulo, em reais, no último trimestre de cada ano, somando-se todos os últimos trimestres.

(c) Os créditos extraordinários podem ter sido utilizados em 2014 para impulsionar o orçamento escasso, sobretudo em razão do ano eleitoral, da crise econômica, da inflação e do baixo crescimento econômico. Para Rafael Campos Soares da Fonseca,

[...] torna-se interessante observar os picos de utilização das MPs nos anos de 2010 e 2014, haja vista a simultaneidade dos pleitos eleitorais estaduais e federais no período em tela. Logo, há razões para supor um esforço de apresentar um desempenho governamental aquém da capacidade econômica do Estado como prevista no período de elaboração do orçamento público em ano eleitoral, sem representar, contudo, ganho de eficiência, mas apenas maior disponibilidade de recursos (FONSECA, 2016, p. 130).

(d) Não foram observados, em grande parte das medidas provisórias, os requisitos definidos na Constituição Federal e delimitados pelo STF (por exemplo, há “reaparelhamento da Polícia Rodoviária Federal, por meio da compra de motocicletas”, na Medida Provisória 573/2012), o que denota, ainda mais, a confirmação da hipótese (créditos extraordinários são, também, adotados para conter escassez de receitas públicas).

4 CONCLUSÃO

Resta reavaliar como as finanças públicas deverão ser tratadas nos anos vindouros. Sem dúvida, deve-se pugnar pela organização, equilíbrio e retidão das contas do governo. Certo que, não obstante, mecanismos financeiros são adotados em períodos de crise, ainda que em desvios dos fins originalmente propostos (ou interpretados pelo STF).

No caso dos créditos adicionais (principalmente suplementares e extraordinários, pois independentes, no início, do Legislativo), trata-se de mecanismo disponível ao Presidente para

¹⁰ “Além da apropriação do Estado por interesses privados, outro fenômeno que compromete o bom funcionamento das instituições democráticas no Brasil é o populismo. Trata-se de uma forma de poder baseada na relação direta e emocional do líder político com as massas, valendo-se de um discurso demagógico e aproveitando-se da pobreza material e cultural que permite esse tipo de manipulação” (GASPARDO, 2015, p. 94).

remanejamentos de recursos de forma rápida e silenciosa (sem provocar o Legislativo), apesar de ter contado com a anuência deste e de outros poderes, em momentos que não envolveram crises políticas, econômicas e de legitimidade da presidência (simultaneamente). Conhecemos, minimamente, a utilização dos créditos adicionais antes de 2015. Também sabemos das consequências institucionais e das decisões do congresso em 2016, com amparo de pareceres das instâncias de controle, como o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público Federal. Como, no futuro, a gestão do orçamento diante de flutuações de receitas e incremento de despesas obrigatórias (inexoráveis, mesmo diante da aprovação das Emendas Constitucionais 94 e 95/2016) será tratada pelo mundo jurídico e político é uma incógnita. Muito mais do que uma agenda de pesquisa, a grande questão é se retornaremos ao mundo anterior a 2015 ou se o ocorrido em 2016 terá ressonância no Congresso, Tribunais de Contas e demais agências de controle do orçamento no futuro próximo. Pelos dados que levantamos e estudamos, torna-se evidente a atuação episodicamente abusiva dos governos federais no trato das finanças públicas brasileiras.

Sem futurologia, e compreendendo que o orçamento anual sempre estará aberto a alterações por créditos adicionais, aprofundaremos o estudo do passado e manteremos o escrutínio jurídico e da ciência política sobre os eventos orçamentários vindouros, com a expectativa de que as instituições e Poderes tenham como norte a garantia da democracia e da previsibilidade sobre as finanças públicas.

REFERÊNCIAS

- ALSTON, Lee et al. **Who Decides on Public Expenditures?** A Political Economy Analysis of the Budget Process: The Case of Brazil. Inter-American Development Bank, 2005.
- ALSTON, Lee et al. Presidential power, fiscal responsibility laws, and the allocation of spending: the case of Brazil. In: SCARTASCINI, Carlos G.; STEIN, Ernesto. **Who decides the budget?** A political economy analysis of the budget process in Latin America. Harvard University Press, 2009.
- ALVES, J. A.; HELLER, P. Accountability from the top down? Brazil's Advances in budget transparency despite a lack of popular mobilization. In: KHAGRAM, Sanjeev; FUNG, Archon; DE RENZIO, Paolo. **Open budgets:** The political economy of transparency, participation, and accountability. Brookings Institution Press, 2013, p. 76-104.
- BOLONHA, Carlos; RANGEL, Henrique; CORRÊA, Flávio. Hiperpresidencialismo na América Latina. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, v. 60, n. 2, 2015, p. 115-140. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfd.ufpr.v60i2.39132>.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Orçamento da União em foco:** parâmetros, resultados fiscais e execução. Brasília, Ano 3, n. 1, 2016.

BRASIL. Legislação. Planalto: Portal da Legislação. Disponível em: <<https://goo.gl/J8qFI>>. Acesso em: 1 set. 2016.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy. Rethinking the ‘presidentialism debate’: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. **Democratization**, v. 21, n. 1, p. 72-94, 2014.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008.

FONSECA, Rafael Campos Soares da. **O Orçamento Público e Suas Emergências Programadas: Um Estudo Sobre a Abertura de Créditos Extraordinários por Medida Provisória (2008-2015)**. 2016. 206 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – UnB, Brasília, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/q1nvaQ>>. Acesso em: 1 jan. 2017.

GASPARDO, Murilo. Globalização e o Déficit Democrático das Instituições Representativas Brasileiras. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, v. 60, n. 1, 2015, p. 85-115. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5380/rfd.ufpr.v60i1.37353>>. Acesso em: 1 jan. 2017.

GOMES NETO, José Mario W. et al. Governabilidade, Urgência e Relevância: medidas provisórias e a judicialização da política orçamentária no Brasil. **Revista Política Hoje**, v. 18, n. 2, 2010.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

MESQUITA, Lara. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados**. 2009. 88 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. The cost of governing strategic behavior of the president and legislators in Brazil’s budgetary process. **Comparative Political Studies**, v. 37, n. 7, p. 781-815, 2004.

ROCHA, Paulo E. N. M. **Congresso Nacional e Orçamento Público: O Processo Decisório da Fase Legislativa do Ciclo Orçamentário Ampliado**. 1997. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UnB, Brasília, 1997.

SANTOS, Maria Helena de Castro; MACHADO, Érica Mássimo; ROCHA, Paulo Eduardo Nunes de Moura. O Jogo Orçamentário da União: Relações Executivo-Legislativo na Terra do Pork-Barrel. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (Org.). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**. Brasília: Editora da UnB/ENAP, 1997.

Rodrigo Luís Kanayama

Advogado em Curitiba, Doutor em Direito do Estado, Professor Adjunto de Direito Financeiro na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: rodrigokanayama@gmail.com

Fabricio Ricardo de Limas Tomio

Doutor em Ciência Política, Professor Associado de Teoria do Estado e Ciência Política na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: fab_tom@hotmail.com

Ilton Norberto Robl Filho

Advogado em Brasília, Doutor em Direitos Humanos e Democracia, Professor Adjunto na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Professor Permanente do Mestrado em Direito no Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). E-mail: norbertorobl@gmail.com