

CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS POR MEDIDAS PROVISÓRIAS: Até Quando a Irracionalidade ?

Osvaldo Maldonado Sanches *

Voltamos a questionar, nesta ocasião, o uso de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários, por entendê-lo um tema oportuno neste momento em que várias medidas provisórias (MPs), algumas relativas a tais créditos extraordinários, trancam a pauta do Congresso Nacional. Esta questão vem nos preocupando desde 1994, quando junto com o Deputado João Almeida formalizamos objeções a essas novas práticas que se iniciavam. No princípio de 2001, por meio da “Questão Crítica”, da Sinopse nº 4 de 2000, abordamos, sob vários aspectos, a irrationalidade, disfuncionalidade e inocuidade dessa prática, com fundamento numa série de argumentos que são reapresentados nesta abordagem. Ao final da exposição, propúnhamos que se retomasse a prática tradicional, da simples abertura de tais créditos por decreto do Poder Executivo (desde que atendidos os pressupostos constitucionais da imprevisibilidade e urgência), bastando para tanto a edição de um Decreto Legislativo definindo a correta interpretação das normas constitucionais sobre a matéria.

Esse trabalho levou o Deputado Luiz Carlos Hauly a tomar a iniciativa de submeter a nossa proposta à consideração do Ministério do Planejamento, onde a matéria foi enviada ao exame à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), resultando no Parecer nº 16/DESOR/SOF/MP, de 26/10/01, referendado pelo titular dessa unidade técnica. Nesse, após considerações sobre algumas divergências do entendimento dado à matéria no âmbito do Executivo e do Legislativo, indicam a preferência da maioria pela fórmula tradicional, ou seja, “*a abertura do crédito extraordinário por decreto do Poder Executivo*”. No item 11 desse parecer, após concordar com as nossas ponderações de irrationalidade, disfuncionalidade e instabilidade do uso de MP para a abertura de crédito extraordinário, reportam-se à redação dada pela Emenda nº 32, de 11/09/01, ao art. 62 da Constituição e finalizam, no item 13, com a conclusão de que “*a decisão sobre o assunto em questão é da alçada do Congresso Nacional, não cabendo ao Poder Executivo Federal a adoção de nenhuma providência a respeito*”, apontando, em seguida, à nossa sugestão de se corrigir esse problema por meio de Decreto Legislativo.

Antes de passar em revista os argumentos em favor da retomada da prática tradicional, importa analisar a recente mudança no texto do art. 62, § 1º da Lei Maior, que estabelece: “*§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I - relativa a: a)...; d) planos... e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º*”. Diz o § 3º do art. 167: “*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.*” [grifos nossos]. Como se pode notar tais normas são recorrentes, reportando-se uma a outra sem precisar o seu objeto e criando um circunlóquio inaceitável em normas legais. Porém não basta lamentar essa recorrência, é preciso construir uma solução razoável de interpretação para essa situação. Para tanto é importante considerar que o princípio acolhido pela Constituição é o da vedação da edição de medidas provisórias em matéria orçamentária, nesta incluídos os créditos adicionais, os quais, segundo a Lei 4.320, abrangem os créditos extraordinários. Por outro lado, o § 3º do art. 167 possui duas partes, a primeira, que define quando eles são cabíveis – despesas imprevisíveis e urgentes –, e a segunda, que manda observar o disposto no art. 62. Além disso, tais artigos incluem dois princípios: o da imediata comunicação de atos especiais ao Legislativo e o da natureza excepcional do processo relativo aos créditos extraordinários. Pela conjugação dessas normas, que, sem dúvida, contem obscuridades e imprecisões, é possível construir a interpretação de que ao mandar observar o art. 62 o legislador quis reforçar o rito especial do crédito extraordinário, isto é, de que a sua abertura não requer prévia autorização legal — caso contrário ele teria de se submeter ao rito fixado pelo art. 166 da Lei Maior, conforme apontamos mais adiante — mas sim a sua imediata comunicação ao Parlamento. Por outro lado, a ressalva ao previsto no art. 167, § 3º, tem a finalidade de reforçar a idéia de que tais créditos são sujeitos a regras mais especiais do que as medidas provisórias, exigindo sua abertura não apenas o atendimento aos pressupostos de urgência e relevância, mas também o da imprevisibilidade.

Voltando aos argumentos básicos em prol da sistemática tradicional, sem a preocupação de reproduzir integralmente o texto antes divulgado, cumpre lembrar que o crédito extraordinário constitui um dos mais antigos instrumentos de ajuste orçamentário na ordem legal brasileira, sendo as primeiras referências ao seu emprego contidas em atos do Império. Ele surgiu junto com os créditos suplementares, deles diferindo pela exigibilidade dos pressupostos de IMPREVISIBILIDADE e URGÊNCIA para sua edição e pela dispensa de prévia autorização legislativa, como indica o art. 4º da Lei 589, de 1850, ou seja: “casos típicos de créditos extraordinários, quais sejam: os de epidemia, ou qualquer outra calamidade pública, sedição ... rebelião, e outros desta natureza, o Governo poderá autorizar previamente a despesa, dando imediatamente conta desta ao Poder Legislativo.” [grifo nosso]

Essa orientação foi mantida no ordenamento jurídico Pátrio, ao longo do Século XX (até 1989), seja no Código de Contabilidade, seja nas leis sobre orçamentos, seja nos textos constitucionais. No Código de Contabilidade Pública (Decreto nº 4.536, de 1922), o art. 80, § 1º, estabelece: “Os créditos extraordinários serão abertos em qualquer mês do exercício, para ocorrer às despesas em caso de calamidade pública, epidemias, rebelião, sedição ou guerra externa. Precederá a abertura do crédito parecer do Tribunal de Contas.” (esta última parte se acha derrogada pela abolição do parecer prévio). A Lei nº 4.320, de 1964, por sua vez, consagrou o entendimento secular, definindo, no art. 41, este tipo de crédito adicional, como o “destinado a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública”. No plano constitucional, as Cartas de 1946 (art.75) e de 1967 (art. 64, § 2º) mantiveram o princípio da excepcionalidade dos créditos extraordinários, restringindo-os aos casos de necessidades urgentes ou imprevistas, tais como guerra, subversão interna ou calamidade pública, entendimento acolhido na Carta atual, cujo art. 167, § 3º, diz: “A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as de guerra, comoção interna ou calamidade pública”.

O instrumental apropriado para a abertura de crédito extraordinário, foi praticamente o mesmo durante os 140 anos que antecederam a Constituição de 1988, ou seja, a edição de Decreto de abertura, pelo Poder Executivo, seguido de Mensagem ao Poder Legislativo dando conhecimento do fato e demonstrando a ocorrência dos pressupostos legais. Essa prática foi consagrada pela Lei nº 4.320, de 1964, em seu art. 44, nos seguintes termos: ‘Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.’”

Porém, bem antes disso já existia pacífica interpretação nesse sentido, como documenta o Arízio de Viana, em seu livro “*Orçamento Brasileiro*”, editado em 1943 (p.146), nos seguintes termos: “O crédito extraordinário deve ser aberto pelo Executivo. É da essência do governo, do poder que administra, em determinada emergência, calamidade, ou necessidade de ordem pública, dispor de recursos para agir imediatamente em salvação da coletividade. Esteja ou não em funcionamento o Legislativo, não precisa o Executivo de pedir-lhe autorização para assim proceder. Mas, é da essência do regime democrático dar o Executivo contas ao Legislativo. Após a abertura do crédito extraordinário, o Executivo fará as devidas comunicações ao Legislativo, a fim de justificar e de comprovar as despesas que, em caráter extraordinário, houver realizado.”

Exercitada por mais de um século sem quaisquer problemas, essa prática se achava consolidada por sua simplicidade, funcionalidade e estreitas limitações. Logo, o mais razoável teria sido a sua simples preservação na ordem constitucional de 1988. Aliás, ao que parece, foi esse o propósito dos Constituintes ao lavrar o § 3º do art. 167 – “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” [grifo nosso] –, uma vez que não existiam razões de ordem prática, legal ou doutrinária para mudar o procedimento que vinha funcionando de modo satisfatório.

A prática nada racional, de abrir os créditos extraordinários por MP, adotada a partir de 1989, ao que parece, decorreu de equivocada interpretação da parte final da norma acima, isto é, da ressalva

"*observado o disposto no art. 62*". Quem analisa a Carta de 1988 percebe que os Constituintes tiveram grande preocupação no resguardo das prerrogativas do Legislativo, a fim de que este pudesse assumir a condição de Poder de direito e de fato. Na Seção "Dos Orçamentos" da Lei Maior, essa preocupação é bastante evidente na intrincada articulação entre o planejamento e o orçamento, e pela submissão da matéria a dupla apreciação pelo Parlamento. Sob uma tal perspectiva, era natural que também os créditos extraordinários tivessem o seu controle ampliado na nova ordem constitucional

Mas, afinal, que reforço de controle seria esse? O de exigir que tais créditos passassem a ser autorizados por medida provisória? É óbvio que não! Tal procedimento não amplia em nada o controle do Poder Legislativo, uma vez que as MPs têm vigência imediata e os créditos extraordinários, por sua natureza, tendem a ser executados em horas ou dias. Além do mais, isso criaria problemas adicionais para o Parlamento, na medida em que passaria a ser sua responsabilidade a de disciplinar as relações jurídicas derivadas de créditos não aprovados, o que poderia levar o Legislativo a se tornar refém de manobras do Executivo. Pelo contexto em que tal norma se encontra, o mais razoável é entender que esta teve o propósito de desestimular a abertura de tais créditos durante o recesso, ao impor o ônus da convocação do Parlamento se abertos nessas ocasiões.

Embora se reconheça que a situação seria mais clara se o texto da Lei Maior indicasse que tal ressalva se referia à parte final do art. 62, cuja redação (anterior à Emenda de 2001) definia: "*devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias*", existem pistas claras do intento dos Constituintes. A primeira destas, é o fato de que, pelo estilo de redação adotado na Constituição, um tal nível de especificação seria inadmissível. No texto original desta tal forma de particularização não ocorre uma só vez, sendo ela incorporada na Lei Maior (no ADCT) apenas com a Emenda Constitucional nº 10, de 1996 (no art. 71, § 1º do ADCT), que institui o Fundo Social de Emergência. No texto de 1988 as remissões a dispositivos da Carta são feitas de maneira genérica, deixando à lei ou às decisões da Justiça a sua interpretação em sentido estrito. Outra pista é o próprio texto do § 3º do art. 167, que fala em "*observado o disposto no art. 62*" e não "*na forma do que estabelece o art. 62*". Isso faz uma grande diferença, pois a referência de tom casual sugere que se deve levar em conta uma parte do que dispõe o artigo e não o seu teor integral, não fosse isso sobrariam palavras no texto, que poderia ser, apenas, "*observado o art. 62*".

Porém, o mais forte indicativo do equívoco da interpretação "*de que os créditos extraordinários devam ser abertos por medidas provisórias*" se encontra na própria Constituição, que estabelece: "*Art. 166. Os projetos de lei relativos... ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. § 1º Caberá a uma comissão mista permanente de Senadores e Deputados: I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo...*" Observe-se que o texto fala em créditos adicionais, os quais, pelo direito brasileiro, se classificam em suplementares, especiais e extraordinários (Lei nº 4.320, art. 41). Assim, uma vez que do ponto de vista da técnica legislativa a MP equívale ao projeto de lei, por articular proposição que, embora de vigência imediata, é sujeita à apreciação do Legislativo, as proposições relativas a créditos extraordinários acham-se sob a norma da Lei Maior que exige o seu exame pela comissão mista permanente de Senadores e Deputados. Portanto, a única alternativa para não desrespeitar a norma constitucional é o acolhimento à interpretação tradicional (e legal) de que tais créditos não requerem o trâmite de proposições, sendo, simplesmente, abertos por decreto, como autoriza a Lei 4.320. Observe-se que essa Lei deixa claro, em seu art. 42, que apenas os créditos especiais e suplementares requerem prévia autorização legal.

Além disso, a interpretação das leis deve ser feita de modo a atender o interesse público, a assegurar a racionalidade dos processos e a ensejar o bom funcionamento das instituições. No caso da interpretação da abertura de créditos extraordinários por medidas provisórias ocorre exatamente o contrário. Em primeiro lugar, ela atropela práticas consagradas pelo uso secular e às normas da Lei nº 4.320, recepcionada pela ordem constitucional com *status de lei complementar*. Adicionalmente, amplia, de forma inócuas e desnecessária a edição de MPs sobre carregando o Congresso com a inócuas criação de comissões mistas de Deputados e Senadores, além de atravancar a pauta de seus trabalhos.

Do ponto de vista da racionalidade dos processos, esse procedimento tem tantas desvantagens que é surpreendente ter sido mantido por tanto tempo. Em primeiro lugar ele é **DISFUNCIONAL**, por instituir uma etapa legal – a da abertura por ato legal (a MP) – num processo em que o ato administrativo (decreto) foi sempre entendido suficiente desde que atendidos os pressupostos legais; em segundo, ele é **INSTÁVEL**, por transformar o que era um ato perfeito e acabado numa providência pendente de revisão pelo Poder Legislativo; em terceiro, é **INÓCUO**, pois sendo da natureza de tal crédito o imediato emprego dos recursos, a deliberação do Parlamento sobre a medida provisória não terá consequências fáticas; em quarto, é **BUROCRÁTICO**, por criar vasto número de providências formais em várias instituições; e, finalmente, ser procedimento questionável quanto à **TÉCNICA LEGISLATIVA**, por levar à produção de leis casuísticas e de efêmera duração.

Assim, tendo em vista as muitas restrições à sistemática atual, cumpre ao Congresso Nacional intervir para que se modifique a equívoca interpretação que vem sendo dada aos arts. 62 e 167, § 3º, da Constituição. O caminho mais apropriado para tanto, em nosso entender, é a edição de Decreto Legislativo, com três conteúdos básicos: a) dar apropriada interpretação ao §1º, d) do art. 62 e ao § 3º do art. 167 da Constituição, restabelecendo a sistemática de abertura de créditos extraordinários por decreto, conforme orienta o art. 44, da Lei nº 4.320, de 1964; b) regulamentar a referência contida na parte final dessa disposição constitucional, deixando claro que esta impõe a convocação do Congresso Nacional se a abertura do crédito extraordinário ocorrer durante período de recesso parlamentar; c) reafirmar a obrigatoriedade da observância aos pressupostos constitucionais para a abertura de crédito extraordinário, isto é, para atender a despesas imprevistas e urgentes relacionadas a situações excepcionais como as de guerra, de comoção interna ou de calamidade pública.

Tal iniciativa resultará num procedimento mais ajustado ao Direito Pátrio e às necessidades da Administração, bem como em atuações mais práticas por parte dos Poderes que atuam nas decisões alocativas. Quanto aos possíveis abusos no emprego do processo tradicional, adotamos a posição defendida pelo Deputado João Almeida em seu Relatório sobre o Projeto da LDO/95, ao sugerir o restabelecimento da forma tradicional de abertura de créditos extraordinários. Diz ele: “*na hipótese do crédito extraordinário ser aberto irregularmente, a possibilidade de caracterização de crime de responsabilidade não é maior ou mais legítima pelo emprego da medida provisória do que pelo uso do decreto, como ocorreu, por mais de um século, na prática administrativa brasileira, sem quaisquer problemas*”.

É importante lembrar que, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, tornou-se imperativo que se restrinjam as situações em que instrumentos clássicos de ajuste e execução orçamentária possam ser desvirtuados em relação aos seus fins. Impõe-se que, no caso dos créditos extraordinários, a autoridade que toma a iniciativa de sua abertura fique inteiramente responsável pela prática desse ato. O retorno à prática tradicional, legitimada pela Lei nº 4.320/64, constitui uma maneira apropriada para que se atinja também esse desiderato.

Para finalizar, consignamos o nosso entendimento de ser imperativo e urgente que o Congresso Nacional atue na correção da atual sistemática – irracional e dispendiosa, isenta de vantagens e repleta de inconvenientes –, seja pela formalização de uma nova interpretação das normas constitucionais, por meio de Decreto Legislativo — como propomos —, seja por mudança no texto da Constituição, se julgado imprescindível. Esta providência trará ganhos imediatos para todos, para a Instituição, para o interesse público, para o Poder Executivo, e, o mais importante, para a governabilidade do País.

* Mestre em Administração Pública pela FGV/RJ e pela State University of New York. Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados desde 1991. ex-Diretor de Orçamento do Estado do Paraná (1975-80).