



Nota Técnica
n.º 01/2008

**Execução Provisória e Utilização de Crédito
Extraordinário na falta de aprovação da
Proposta Orçamentária para o Exercício de
2008 (PLN-30/2007)**

***Eber Zoehler Santa Helena
Eugênio Greggianin***

**NOTA TÉCNICA COFF/CD Nº 1 DE 2008¹**

Execução orçamentária provisória e utilização de crédito extraordinário na falta de aprovação do projeto de Lei Orçamentária para 2008.

1. EXECUÇÃO PROVISÓRIA NA AUSÊNCIA DE LEI ORÇAMENTÁRIA	2
1.1. Disciplinamento constitucional da ausência de lei orçamentária	2
1.2. O atraso na aprovação da lei orçamentária e a LDO	3
1.3. A Jurisprudência e a Doutrina da Execução Provisória	5
1.4. Dotações Disponíveis para Execução Provisória em 2008	6
2. CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO NA AUSÊNCIA DE LEI ORÇAMENTÁRIA	8
3. CONCLUSÕES	11

Por solicitação de parlamentares apresentamos considerações acerca da execução orçamentária provisória e da admissibilidade dos créditos extraordinários em razão do atraso na aprovação do projeto de lei orçamentária para 2008 (PLN 30/2008).

1. EXECUÇÃO PROVISÓRIA NA AUSÊNCIA DE LEI ORÇAMENTÁRIA**1.1. Disciplinamento constitucional da ausência de lei orçamentária**

As leis orçamentárias, de natureza periódica, necessitam de autorização renovada a cada exercício financeiro. Por tratarem de temas essencialmente constitucionais, separação e atribuição de prerrogativas financeiras entre os Poderes constituídos, as leis orçamentárias têm seu disciplinamento fixado nas Constituições.

As Constituições anteriores à de 1988 previam a devolução do projeto aprovado para a subsequente sanção presidencial, em geral, até o encerramento do exercício financeiro anterior à vigência da respectiva lei orçamentária. A atual prevê no ADCT, art. 35, III, a devolução até o final da seção legislativa, nada dizendo acerca da hipótese da ausência de sua apreciação.

Até a reforma constitucional de 1926 inexistia norma constitucional a determinar o termo final para a aprovação dos orçamentos. Tal fato acarretava o encerramento do exercício financeiro sem a aprovação pelo Poder Legislativo da lei orçamentária para o exercício vindouro. A essa anomalia procurou-se corrigir por intermédio da alteração do inciso I do art. 34 da vetusta

¹ Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado a autor e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus Autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou da Comissão Mista.



Constituição de 1891, no sentido de ser "*prorrogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor*".

As Constituições subseqüentes trataram a matéria relativa à não aprovação da lei orçamentária no exercício precedente a sua vigência de duas formas:

“1. *a prorrogação do orçamento do ano anterior (CF 1934, art. 50, § 5º; e CF 1946, art. 74) ou*

2. aplicação do orçamento constante do projeto de lei ainda não aprovado (CF 1937, art. 72, alínea "d"; e CF 1967/69, art. 66).”

A Constituição de 1934 assim dispôs: "*prorrogado o orçamento vigente se, até 3 de novembro, o vintouro não houver sido enviado ao Presidente da República para a sanção*". Pela Constituição de 1946, art. 74, "*se o orçamento não tiver sido enviado à sanção até o dia 30 de novembro, prorrogar-se-á para o exercício seguinte, o que estiver em vigor*".

A Constituição de 1967 estatuiu a promulgação do projeto enviado pelo Executivo, se não devolvido para sanção até quatro meses após o seu recebimento pelo Legislativo.

Já o art. 66 da Constituição de 1969 previa a atribuição do Presidente da República de enviar o projeto de lei orçamentária até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte, e, se, até 30 dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Legislativo não o devolvesse para sanção, seria promulgado como lei.

A Constituição de 1988 é silente quanto às medidas a serem adotadas caso ocorra a lei orçamentária não vir a ser aprovada antes do início do exercício financeiro, ao contrário da tramitação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, cuja falta de aprovação impede a interrupção da sessão legislativa, nos termos do art. 57, § 2º.

1.2. O atraso na aprovação da lei orçamentária e a LDO

A falta de aprovação da proposta orçamentária no exercício antecedente, a exemplo do que ocorre hoje, com relação ao projeto de lei orçamentária para 2008, não é fato extemporâneo e se insere como recidivo no contexto legislativo federal brasileiro. A freqüência dessa delonga, por alguns considerada anomalia, pode ser aquilatada pela número de leis orçamentárias anuais da União editadas após o prazo constitucional, considerado o prazo de sanção²:

Lei nº 11.451, de 7 de fevereiro de 2007 – LOA 2007,

Lei nº 11.306, de 16 de maio de 2006 – LOA 2006,

Lei nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005 – LOA 2005,

Lei nº 9.969, de 11 de maio de 2000 – LOA 2000,

Lei nº 9.789, de 23 de fevereiro de 1999 – LOA 1999,

² O prazo constitucional para sanção é de 15 dias úteis a partir do encerramento do exercício antecedente.



Lei nº 9.438, de 26 de fevereiro de 1997 – LOA 1997,
Lei nº 9.275, de 9 de maio de 1996 – LOA 1996,
Lei nº 8.933, de 9 de novembro de 1994 – LOA 1994,
Lei nº 8.652, de 29 de abril de 1993 – LOA 1993,
Lei nº 8.409, de 28 de fevereiro de 1992 – LOA 1992,
Lei nº 8.175, de 31 de janeiro de 1991 – LOA 1991,
Lei nº 7.999, de 31 de janeiro de 1990 – LOA 1990,

A demora na apreciação e aprovação da lei orçamentária anual não deve ser creditada única e exclusivamente ao Poder Legislativo. No passado, o Poder Executivo fazia uso da prerrogativa concedida pela Constituição no art. 169, § 5º, qual seja o de enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação no projeto enquanto não iniciada a votação na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta³.

Tal disfunção foi restringida com a adoção, pela Resolução nº 2/1995-CN, da votação do Parecer Preliminar ao projeto de lei orçamentária como termo final para o exercício da faculdade de modificar a proposta.

A inexistência de lei orçamentária formalmente aprovada gera inúmeros transtornos à Administração como um todo, como podemos aquilatar da apreciação da execução orçamentária de 1993 contida no Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União na Sessão de 16.06.94 (Ata nº 28/94, fls. 31) nestes termos:

"Não obstante, nos últimos exercícios a promulgação da Lei Orçamentaria somente ocorreu após o exercício já se ter iniciado. Isso sucedeu sobretudo com a proposta de 1993, promulgada já com um terço do exercício executado, por conta de dispositivo autorizativo da LDO..."

Como, pelo princípio da continuidade, não pode a Administração parar de prestar seus serviços no aguardo da aprovação da Lei Orçamentária, e, na ausência de regra na Constituição, criaram-se mecanismos nas leis de diretrizes orçamentárias que permitem a realização dos desembolsos necessários para garantir os serviços públicos fundamentais.

A primeira vez que surgiu no concerto legislativo nacional a figura da "realização antecipada das despesas orçamentárias" foi no parágrafo único do art. 50 da Lei de Diretrizes Orçamentária para o exercício de 1990 (Lei nº 7.800, de 10.07.89) que assim dispunha:

"Parágrafo único. Caso o projeto de lei orçamentária não seja aprovado até 31 de dezembro de 1989, a sua programação poderá ser executada até o limite de 1/12 (um doze avos) do total de cada dotação para manutenção, em cada mês, atualizada na forma prevista no art. 2º, parágrafo único, inciso I, desta Lei, até que seja aprovado pelo congresso Nacional, vedado o início de qualquer projeto novo."

As LDOs nos últimos anos permitem a execução provisória, na ausência de lei orçamentária aprovada, das despesas obrigatórias por vinculação

³ A título de exemplo da disfunção mencionada, tem-se a tramitação do projeto de lei para o orçamento de 1994, para o qual o Executivo enviou nada mais do que cinco mensagens modificativas.



constitucional e legal relacionadas em rol exaustivo constante de anexo próprio da LDOs, acrescido de algumas categorias de gasto, mantendo-se o limite de 1/12 avos para as despesas correntes de caráter inadiável.

A LDO/2008, Lei nº 11.514, de 13.08.2007, a exemplo de suas anteriores, disciplina a execução na ausência de lei orçamentária editada, da seguinte forma:

“Art. 72. Se o Projeto de Lei Orçamentária de 2008 não for sancionado pelo Presidente da República até 31 de dezembro de 2007, a programação dele constante poderá ser executada para o atendimento de:

I - despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais da União, relacionadas na Seção I do Anexo IV desta Lei;

II - bolsas de estudo, no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, de residência médica e do Programa de Educação Tutorial - PET;

III - despesas com a realização das eleições municipais de 2008, constantes de programações específicas;

IV - pagamento de estagiários e de contratações temporárias por excepcional interesse público na forma da [Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993](#); e

V - outras despesas correntes de caráter inadiável.

§ 1º As despesas descritas no inciso V deste artigo estão limitadas à 1/12 (um doze avos) do total de cada ação prevista no Projeto de Lei Orçamentária de 2008, multiplicado pelo número de meses decorridos até a sanção da respectiva lei. “

No âmbito do orçamento fiscal e da seguridade social, como as despesas com pessoal e encargos sociais, juros, amortização e encargos da dívida e as demais despesas correntes - ou por terem caráter obrigatório ou por serem consideradas inadiáveis - podem se executadas com base na LDO, os investimentos e as inversões financeiras representam, na prática, o conjunto de gastos afetados pelo atraso na apreciação do projeto de lei orçamentária.

1.3. A Jurisprudência e a Doutrina da Execução Provisória

Indaga-se acerca do poder da LDO quanto à autorização de créditos. A pergunta faz sentido a partir do fato de que os créditos orçamentários trazem consigo uma particular idéia de autorização legislativa, através da lei de orçamento ou de créditos adicionais.

Não se trataria de simples autorização legislativa prévia, mas de norma especial que obedece a procedimento singular, que de tão essencial à existência do estado de direito, foi elevado à categoria de mandamento constitucional, tratamento ímpar no ordenamento pátrio.

A solução encontrada pelo legislador ordinário federal para o dilema da ausência de norma orçamentária disciplinando a administração orçamentária e financeira do governo, autorização pelas LDOs, até a presente data, não foi atacada por ações diretas de inconstitucionalidade. Nas ADINs que ingressaram no STF tratando do tema em regra foi decretada a perda de objeto por se tratar de lei periódica e já ter se exaurido seu efeitos quando da



apreciação da matéria, a exemplo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 612/6-RJ.

Na falta de um pronunciamento conclusivo por parte do STF, tem a doutrina variado quanto às possíveis formas de superação do impasse e quanto à constitucionalidade do tratamento legal dado à matéria.

Ricardo Lobo Torres declara que a opção do legislador pela antecipação da execução nos moldes das LDOs é a mais democrática, igualmente sem adentrar na análise da conformação do preceito com a ordem constitucional. Considera que a execução excepcional do orçamento, como previsto nas leis de diretrizes orçamentárias, apresenta-se como prorrogação dos créditos contidos na lei orçamentária anterior.⁴

Diversamente da qualificação dada pelo autor supracitado à execução da despesa no período que antecede a entrada em vigor da lei orçamentária, cremos que a execução provisória da despesa pública, nos moldes estatuídos nas LDOs, não constitui prorrogação, mas autorização parcial da execução, ainda que anômala, sob condição resolutive, qual seja, a aprovação da lei orçamentária pelo Poder Legislativo. O mais apropriado, deve-se reconhecer, seria regular esse tema diretamente na Carta Política.

A entrada em vigor da lei orçamentária tem o condão de convalidar os atos praticados no exercício por ela abrangido, mantendo certa similitude com as leis de conversão de medidas provisória aprovadas pelo Congresso Nacional, embora as leis orçamentárias não expressem explicitamente deste modo. Ao disporem sobre o período de sua vigência, todas as leis orçamentárias anuais desde 1989, apesar de publicadas após 1º de janeiro, retroagiram seu vigor ao início do exercício financeiro, ou seja, 1º de janeiro. Assim, a aprovação da lei orçamentária para 2008 convalidará todos os atos de execução provisória praticados até aquela data, desde que condizentes com as normas contidas na LDO.

1.4. Dotações Disponíveis para Execução Provisória em 2008

A aplicação do disposto no art. 72 da LDO/2008 permite-nos aferir o montante da programação de trabalho constante da Proposta Orçamentária para o Exercício de 2008 passível de execução provisória, cujo valor é de cerca de R\$ 1.234 bilhões, aproximadamente 93% da proposta.

DOTAÇÕES AUTORIZADAS NA EXECUÇÃO PROVISÓRIA – LDO/2008

GRUPO NATUREZA DE DESPESA	Dotação PLOA 2008	Dotação permitida	Em R\$ bilhões
			Dotação não permitida
1 - Pessoal e Encargos Sociais	141,0	141,0	-
2 - Juros e Encargos da Dívida	152,2	152,2	-
3 - Outras Despesas Correntes (*)	465,7	465,7	-
4 - Investimentos (**)	28,8	0,3	28,5

⁴ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro, Renovar, 1993. , p. 73.



GRUPO NATUREZA DE DESPESA	Dotação PLOA 2008	Dotação permitida	Dotação não permitida
5 - Inversões Financeiras	37,9	0,3	37,7
6 - Amortização da Dívida (***)	504,5	504,5	-
9 - Reserva de Contingência	22,4	-	22,4
TOTAL	1.352,5	1.264,0	88,5
<i>Percentual</i>	<i>100%</i>	<i>93%</i>	<i>7%</i>

Fonte: PLOA 2008 - Elab. COFF/CD

OBS.: (*) Consideradas como enquadráveis no art. 72, III da LDO/2008;

(**) Inclui R\$ 12,4 bilhões do PPI/PAC

(***) Inclui Refinanciamento da dívida

Todavia, há de se destacar que a quase totalidade dos investimentos e das inversões financeiras, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como a integralidade das dotações referentes ao Orçamento de Investimento das Estatais, constantes da proposta orçamentária para 2008, no montante de R\$ 49,5 bilhões, encontram-se indisponíveis para fins de execução provisória.

Dentre os investimentos, no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, destaca-se o valor de R\$ 12,4 bilhões que integra o PPI (Projeto Piloto de Investimentos). Os investimentos são de grande relevância para a economia e a geração de empregos, ainda que representem percentual pequeno em relação ao conjunto das programações orçamentárias. Destaca-se ainda a importância política dessas rubricas, na medida em que viabilizam milhares de pequenas obras de interesse local e regional, por meio das transferências voluntárias para outros entes da federação.

Existe, sob a rubrica dos restos a pagar, a possibilidade de execução dos investimentos em 2008 decorrentes da execução financeira de programações orçamentárias empenhadas ou liquidadas à conta do orçamento de 2007, ou mesmo de anos anteriores, mas que não foram pagas até 31 de dezembro.

A tabela abaixo mostra o montante atual dos recursos inscritos em restos a pagar, processados e não processados, no item investimento e inversão financeira. Deve-se lembrar, no entanto, que a disponibilidade total nem sempre significa a existência de dotações específicas nas programações consideradas prioritárias pelo Governo.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - RESTOS A PAGAR (Investimento e I.Financeira)

Em R\$ bi

Grupo Natureza de Despesa	RP inscritos (1)	RP pagos (2)
Investimento	30,79	2,31
Inversão Financeira	4,52	1,14

Fonte: SIAFI Gerencial/ Elab. COFF/CD

Obs.:



- (1) Inclui RP Inscritos Processados e Não Processados, inclusive de exercícios anteriores;
- (2) Inclui RP Processados e Não Processados;

2. CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO NA AUSÊNCIA DE LEI ORÇAMENTÁRIA

Questiona-se a admissibilidade da abertura de créditos extraordinários durante o período de execução provisória em virtude de já existir norma especial da LDO que regule o tema.

O § 3º do art. 167 da Constituição circunscreve a possibilidade de abertura de crédito extraordinário somente para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. O instrumento de abertura do crédito extraordinário é a medida provisória, aplicando-se, no couber, o disposto no art. 62 da Constituição, que afirma os atributos de relevância e urgência.

Os créditos extraordinários, pela sua natureza, exigem vigência e eficácia imediata. Antes da Constituição de 1988⁵, ausente no ordenamento o instituto da medida provisória, tais créditos eram abertos por Decreto do Poder Executivo, mero ato administrativo, não se sujeitando ao limite temporal de validade.

Com a introdução no ordenamento pátrio da medida provisória, com força de lei, em caso de relevância e urgência, esse instrumento passou a ser visto como mais adequado e vantajoso para aquele fim. A medida provisória, diferentemente do Decreto, é submetida diretamente à deliberação do Poder Legislativo, que assim poderá verificar os pressupostos de relevância, urgência e imprevisibilidade, podendo rejeitar a medida. O ônus da aprovação da medida provisória é do Governo⁶, lembrando que as medidas provisórias perdem eficácia se não aprovadas no prazo de sessenta dias, prorrogáveis uma única vez.

Como a autorização orçamentária depende de lei, a teor do art. 165, *caput*, e do inciso II do art. 167 da Constituição, a medida provisória e sua conversão em lei se coadunam com o princípio da reserva legal.

Questão relevante é aquilatar o ganho político e funcional de o Congresso exercer sua prerrogativa de exame e apreciação dos créditos extraordinários, diante da hipótese dos mesmos corresponderem de fato à despesas urgentes e imprevisíveis, cientes do custo de sua apreciação em termos de ocupação de pauta no Legislativo. De fato, se existisse garantia de que os créditos extraordinários que vierem a ser abertos fossem realmente urgentes e imprevisíveis, enumerando-se os casos específicos, não haveria prejuízo em se delegar tal procedimento para a esfera administrativa.

⁵ O art. 44 da Lei 4.320/64 determina que "Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo".

⁶ Caso o crédito fosse aberto por Decreto, o ônus de sua sustação, mediante Decreto Legislativo, caberia ao parlamento.



A prática do exercício do poder orçamentário pelo Poder Executivo, no entanto, mostra uma tendência no sentido contrário. O levantamento dos créditos extraordinários abertos com medidas provisórias nos permitem aferir:

- 1) é crescente o número de créditos extraordinários abertos por medida provisória;
- 2) grande parte dos créditos se destinam a despesas ordinárias que não possuem os atributos necessários de urgência e imprevisibilidade;
- 3) a execução dos créditos extraordinários mostra, algumas vezes, que os mesmos são empenhados, liquidados e pagos muito tempo depois de abertos, o que é fator indicativo de seu uso distorcido;
- 4) o uso da medida provisória serve, às vezes, como atalho às negociações políticas acerca da aprovação de dotações ordinárias que poderiam se desenvolver dentro da normalidade do processo orçamentário.

O montante de créditos extraordinários abertos desde 2001, conforme quadro abaixo, reforça a necessidade de cautela e vigilância por parte do Legislativo para resguardar seu poder político, financeiro e de fiscalização do gasto público:

MEDIDAS PROVISÓRIAS / CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS - 2001/2008

EXERCÍCIO	NUMERO	VALOR R\$1,00
2001	5	3.349.630.828
2002	22	30.437.571.826
2003	5	2.609.128.000
2004	10	8.076.970.894
2005	17	12.078.584.558
2006	26	27.417.096.444
2007	18	48.234.023.829
2008 (até 01.03.08)	1	12.500.000.000
TOTAL	105	144.703.006.379

Fonte: DOU/ Elab. COFF/CD (Acervo)

Mesmo antes da Constituição de 1988, a abertura de crédito extraordinário somente era admitida para atender casos excepcionais, tais como as despesas decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Não basta, a teor do § 3º do art. 167 da Constituição, a relevância e a urgência, tornando-se indispensável a imprevisibilidade.

As despesas *previstas* no projeto de lei orçamentária não são imprevisíveis, ainda que possam ser relevantes e urgentes. Uma despesa somente poderia ser objeto de crédito extraordinário se imprevisível à época da



elaboração da proposta orçamentária ou de sua deliberação pelo Poder Legislativo.

Se a despesa era previsível, e não constou da proposta, é porque não foi considerada urgente ou relevante, quanto ao seu mérito, pelo Poder Executivo. Se constou da proposta mas não foi excetuada na regra da execução provisória da LDO, à exemplo dos gastos com investimentos, é porque, apesar de seu mérito, não foi considerada imprescindível a ponto de dispensar a apreciação legislativa prévia.

A falta de aprovação da lei orçamentária pelo Congresso Nacional também não é fato imprevisível, tanto é que o art. 72 da LDO/2008 previu e regulou exatamente em que condições e quais as dotações que poderiam ser liberadas valendo-se da autorização dada.

A abertura de crédito extraordinário, pelo Poder Executivo, para executar despesas regularmente previstas no projeto de lei orçamentária para 2008, cuja execução provisória ficou vedada no texto da LDO/2008, significaria, na prática, modificar o texto da LDO, contrariando o § 1º do art. 62 da Constituição que veda a edição de medidas provisórias sobre matéria relativa a diretrizes orçamentárias.

Desta forma, remediar a falta de lei orçamentária autorizadora para a abertura dos créditos necessários à realização da despesa inadmiável com a abertura de créditos extraordinários afigura-se como conflitante com o objeto a que é destinado constitucionalmente o crédito extraordinário.

É verdade que são relevantes as conseqüências para o País do atraso na votação do Orçamento, principalmente quanto ao adiamento dos investimentos. A solução, no entanto, não está na utilização indevida do crédito extraordinário, mas no exercício legítimo das pressões políticas sobre os poderes instituídos, contando com os esclarecimentos e a participação da sociedade, dentro do jogo democrático.

Se for outra a interpretação, o Poder Executivo vai passar a dispor, todo ano, de uma arma poderosa, absoluta e assimétrica nas relações de poder financeiro do estado, na medida em que não necessitará mais de manter negociações políticas em torno do orçamento, se tudo pode fazer por meio de medida provisória.

O Congresso Nacional, na Resolução nº 1, de 2006-CN, regulou sua participação na apreciação dos créditos extraordinários. A Comissão mista que examina as medidas provisórias relativas a créditos extraordinários, prevista no § 9º do art. 62 da Constituição, é a própria Comissão mista da matéria orçamentária que trata o § 1º do art. 166 da Constituição. Não são admissíveis emendas de acréscimo de recursos aos créditos extraordinários, somente de redução ou supressão ⁷.

⁷ O art. 111 da Resolução nº 1, de 2006-CN, apenas admite emendas que tenham como finalidade suprimir dotação total ou parcialmente.



A auto limitação respeita o princípio da iniciativa exclusiva do Poder Executivo na aferição das necessidades administrativas urgentes e imprevisíveis. Justifica-se ainda a inadmissão de emenda de acréscimo de despesa à custa de cancelamento de outra do crédito extraordinário porque não há como ter certeza da disponibilidade dessa fonte, que, no momento do processo de apreciação já pode ter sido exaurida pelo Poder Executivo. Além do que, o principal papel do Legislativo, no caso da apreciação dos créditos extraordinários, é o juízo de sua admissibilidade, à luz da Constituição.

Os créditos abertos por medida provisória têm eficácia imediata, sendo que as respectivas despesas autorizadas podem ser empenhadas, liquidadas e pagas imediatamente. Se o Legislativo não votar a medida provisória no prazo constitucional, ou mesmo no caso de supressão, total ou parcial, de dotações extraordinárias, sem que haja a edição de Decreto Legislativo dispondo de forma diversa, convalidam-se as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados.

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

O Congresso também poderá regular de forma diversa, por Decreto Legislativo, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados na vigência do crédito extraordinário aberto por medida provisória. Neste caso, poderá ser mais ou menos rigoroso⁸, validando ou desconstituindo (com efeitos retroativos) despesas empenhadas ou liquidadas, resguardados os direitos adquiridos decorrentes do ato jurídico perfeito.

3. CONCLUSÕES

A atividade financeira do Estado consubstancia-se na lei orçamentária, nela expressando as políticas públicas adotadas pelo Governo em termos qualitativos e quantitativos. Não pode a Administração ficar destituída *in totum* de autorização para o gasto público, sob pena de inviabilizar a prestação de serviços à comunidade, razão de ser do Estado.

A Constituição de 1988 é silente quanto às medidas a serem adotadas caso a lei orçamentária não seja aprovada antes do início do exercício financeiro. A falta de aprovação da proposta orçamentária no exercício antecedente é recidivo.

As LDOs nos últimos anos permitem a execução provisória, na ausência de lei orçamentária aprovada, das despesas obrigatórias e de despesas correntes, sob certas condições.

⁸ Citamos como exemplo o Decreto Legislativo que disciplinou as relações jurídicas decorrentes da não aprovação da Medida Provisória 196, de 02 de julho de 2004, relativa a crédito extraordinário. O Decreto convalidou os atos praticados desde o processo de licitação, de acordo com a Lei 8.666/93.



A quase totalidade (93%) do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social pode ser executada com base na LDO/2008, restando os investimentos e inversões financeiras, além dos investimentos das Estatais (cerca de R\$ 49,5 bilhões), que encontram-se indisponíveis para fins de execução provisória.

A execução provisória da despesa pública, nos moldes estatuídos nas LDOs, constitui autorização parcial da execução, sob condição resolutiva. A aprovação da lei orçamentária para 2008 convalidará todos os atos de execução provisória praticados até aquela data, condizentes com as normas contidas na LDO/2008.

É crescente o número de créditos extraordinários abertos por medida provisória (R\$ 48,3 bilhões em 2007). Grande parte dos mesmos se destinam a despesas ordinárias que não possuem os atributos necessários de urgência e imprevisibilidade. A execução dos créditos extraordinários mostra, algumas vezes, que os mesmos são empenhados, liquidados e pagos muito tempo depois de abertos, fator indicativo de seu uso distorcido. O uso da medida provisória serve, às vezes, como atalho às negociações políticas acerca da aprovação de dotações ordinárias que poderiam se desenvolver dentro da normalidade do processo orçamentário.

Os créditos extraordinários exigem, além de relevância e urgência, o requisito de imprevisibilidade. A programação constantes do projeto de lei orçamentária não pode ser considerada imprevista. Se a despesa era previsível, e não constou da proposta, é porque não foi considerada urgente ou relevante, quanto ao seu mérito, pelo Poder Executivo. Se constou da proposta mas não foi excetuada na regra da execução provisória da LDO, é porque não foi considerada imprescindível.

A falta de aprovação da lei orçamentária pelo Congresso Nacional também não é fato imprevisível, tanto é que o art. 72 da LDO/2008 previu e regulou exatamente em que condições e quais as dotações que poderiam ser liberadas valendo-se da autorização dada.

A abertura de crédito extraordinário, pelo Poder Executivo, para as despesas já previstas na proposta orçamentária para 2008, cuja execução provisória ficou vedada na LDO/2008, sem que haja fato novo, significa modificar o texto da LDO, contrariando o § 1º do art. 62 da Constituição que veda a edição de medidas provisórias sobre matéria relativa a diretrizes orçamentárias.

Brasília, 12 de março de 2008.

Consultores: *Eber Zoehler Santa Helena e Eugênio Greggianin*