

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 36 • nº 142

abril/junho – 1999

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

Crédito extraordinário: discussão sobre tramitação e forma de operacionalização

Luiz Fernando de Mello Perezino

Sumário

1. Introdução. 2. Modalidades de créditos adicionais. 3. Breve histórico. 4. Formalização dos créditos extraordinários. 4.1. Medidas provisórias ou decretos? 5. Tramitação no Poder Legislativo. 6. Conclusão.

1. Introdução

O desiderato deste trabalho é tecer algumas considerações sobre o crédito extraordinário, incluindo um panorama histórico de sua utilização no direito orçamentário pátrio. Essa modalidade de despesa pública excepcional tem merecido tratamento jurídico controverso, e não raro inadequado, tanto no âmbito do Poder Executivo, quanto do Legislativo.

No âmbito executivo, persistem controvérsias sobre a maneira mais adequada de legalizá-lo: ou por intermédio de decreto, que vigeu até a promulgação da atual Carta Constitucional, ou pela edição de medida provisória (MP). Além disso, os pressupostos para a abertura desses créditos contemplam causas diversas, muitas vezes distantes dos parâmetros constitucionais.

Já no legislativo, a tramitação leniente desses créditos tem proporcionado assimetrias fáticas no processo orçamentário. Existem medidas provisórias em vigor, abrindo crédito extraordinário à Lei Orçamentária de 1997. O problema é que o exercício financeiro findou em 31 de dezembro deste mesmo ano. Ou seja, o Congresso, quando

Luiz Fernando de Mello Perezino é Consultor de Orçamentos da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

ultimar a tramitação desses diplomas legais, aprovará uma autorização para um orçamento inexistente. *As argumentações que pretendemos ofertar à análise demonstrarão a necessidade de encaminhá-los à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, alterando a fórmula atual, em que para cada crédito extraordinário aberto é instalada uma Comissão Mista Temporária.*

2. Modalidades de créditos adicionais

A alocação dos recursos públicos é anualmente autorizada na lei orçamentária. Consoante o princípio constitucional da anualidade, o orçamento estima a receita e fixa a despesa para o período de um ano¹.

Durante a execução do orçamento, é comum a insuficiência de recursos em algumas dotações, inclusive não programadas. Visando dar solução de continuidade às ações administrativas, o Poder Legislativo autoriza novos acréscimos e cancelamentos atinentes à despesa pública utilizando os créditos adicionais².

Os créditos adicionais são, portanto, instrumentos retificadores do orçamento originariamente aprovado pelo Poder Legislativo e sancionado pelo Presidente da República. Visam promover a adequação do orçamento às necessidades de execução. O artigo 40 da Lei nº 4.320³, de 17 de março de 1964, define: “São créditos adicionais as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.” Essas autorizações são introduzidas no ordenamento jurídico por meio de legislação ordinária⁴. *A autorização legislativa prévia da despesa pública é o princípio constitucional que harmoniza todo ordenamento positivo atinente às finanças públicas*⁵.

O artigo art. 41 da Lei nº 4.320 classifica e conceitua os créditos adicionais, *verbis*:

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

I – suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II – especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e

III – extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevisas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.” (grifamos)

Deter-nos-emos somente com os créditos definidos no inciso III.

3. Breve histórico

A legislação atual, inserindo os casos de guerra ou calamidade pública como passíveis de solicitação de crédito extraordinário, ratifica um hábito antigo da legislação alicerçada na Constituição do Império e recepcionada pela República, conforme as disposições insertas nos seguintes diplomas legais⁶:

Lei n° 514, de 28 de outubro de 1848, art. 53; Lei n° 589/1850, art. 4°

Em casos extraordinários, como sejam os de epidemia ou qualquer outra calamidade pública, sedição, insurreição, rebelião e outros desta natureza, o Governo poderá autorizar previamente a despesa, abrindo créditos extraordinários e dando imediatamente conta ao Poder Legislativo.

Leis n° 3.229/1884, art. 20; Lei n° 266/1894 art. 8°

Conjuntamente com o decreto de abertura de qualquer crédito extraordinário ou suplementar, fará o Governo publicar a proposta e informações demonstrativas das necessidades dos mesmos créditos.

Lei n° 1.144/1903, art. 5°

Os diferentes ministérios, nos respectivos relatórios, darão conta ao Congresso dos motivos de necessidade e urgências, que determinaram a abertura de créditos suplementares e extraordinários, da aplicação que lhes deram, quanto por eles se gastou e o estado em que se acham.

Os excertos legais retromencionados permitem asseverar que os casos passíveis de

solução por crédito extraordinário são aqueles de natureza semelhante a um estado de calamidade pública, corroborando com o texto vigente estatuído no transcrito item III do art. 41 da Lei nº 4.320.

As revoluções e pacificações, tanto no Império, como no início do período republicano, exigiram inúmeras solicitações de verbas extraordinárias ao Parlamento.

Diversos documentos históricos asseveram que o expediente do crédito extraordinário foi utilizado inúmeras vezes como forma de burlar autorizações orçamentárias legislativas. Em 11-10-1892, durante discussão de uma comunicação que “autoriza o Poder Executivo a abrir um crédito extraordinário de 267 contos de réis, para pagamentos de despesas realizadas com Revoluções em Mato Grosso e com o desastre do couraçado Solimões”, o Deputado constituinte Epitácio Pessoa advertia para

“este sacrifício que se exige dos cofres do Tesouro, já esgotados, já exaustos de dezenas de milhares de contos que lhes têm sido subtraídos a título de créditos extraordinários;...vem pedir aos defensores do regime federativo que apliquem os dinheiros públicos em pagamentos de dispêndios exorbitantes que provieram do mais descomunal atentado ao regime federativo e à autonomia dos estados”.

Prosseguindo, em outros trechos, ele sintetiza a indignação com as despesas não executadas, preteridas em função dos diversos créditos extraordinários. Apesar de mais de um século, suas palavras continuam atuais:

“Pois então, não há dinheiro para aumentar o vencimento do funcionalismo público que se debate com a miséria; não há dinheiro para auxiliar, eficazmente, os estudos que, enfraquecidos e depauperados, não podem organizar-se; não há dinheiro para acudir a melhoramentos que se impõem, como urgente e inadiáveis...para a continuação de serviços já inicia-

dos...; mas há dinheiro para pagar ajudas de custo e vencimentos a emissários políticos encarregados de fazerem deposições nos estados; ajudas de custos e passagens a centenas de oficiais do Exército transferidos de todos e para todos os estados da República; mas há dinheiro para se dar de presente aos afilhados do Governo que quiserem passear pela Europa e pela América...”⁷⁷.

Comparando as solicitações antigas com as hodiernas, infere-se a pouca criatividade dos nossos atuais órgãos de planejamento. O problema climático, por exemplo, é antigo. Em 30-11-1915, nos anais do Senado, consta a solicitação de crédito extraordinário

“até a quantia de 50 mil contos, para ocorrer às despesas com os Estados flagelados pela seca. Desde a Bahia até os sertões do Norte estão inteiramente devastados; as colheitas perdidas, os rebanhos extintos e as populações famintas emigram, bradando por socorro”.

Não era somente o Poder Executivo que contribuía para as solicitações de créditos extraordinários. O Parlamento também fazia a sua parte, como registra Agenor de Roure⁸:

“Mas, o crédito suplementar não foi o principal causador do desequilíbrio orçamentário no Brasil. O crédito extraordinário, para execução de serviços novos, criados por leis do Parlamento, gravaram enormemente os orçamentos de todos os exercícios financeiros. Os legisladores devem refletir ao votarem leis, na repercussão que elas possam ter em orçamentos futuros. Não o fazem, nunca o fizeram...O mal só poderia ser corrigido, tão enraizado ele está, se o Parlamento adotasse como conduta irredutível a verdade e a sinceridade orçamentárias dentro de um programa de economias que não pudessem ser destruídas ainda dentro do exercício, pelos créditos suplementares.”

4. *Formalização dos créditos extraordinários*

Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto do Poder Executivo. Esse mandamento consubstancia o citado princípio da autorização legislativa prévia dos gastos públicos. Já os créditos extraordinários, autorizados por medidas provisórias, consoante alicerce constitucional estatuído nos arts. 167, § 3º, e 62:

“Art. 167- São vedados:

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

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar *medidas provisórias*, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.”(*grifamos*)

Infere-se, portanto, que o § 3º do art. 167 transfere excepcionalmente a titularidade de direito deferida aos membros do Poder Legislativo de previamente serem ouvidos para, à sua discricionariedade, autorizarem, ou não, qualquer alteração na lei orçamentária, nas hipóteses elencadas nos incisos do citado artigo.

À evidência, é incontroverso o direito em tela, que, de cunho político, é líquido e certo, eis que imediatamente derivado do texto constitucional, não sendo objeto de qualquer restrição ou limitação, além daquelas relacionadas no § 3º acima transcrito. Hely Lopes Meirelles conceituava o direito líquido e certo como: “é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercido no momento da impetração”⁹.

É assente que a Carta Magna não delimitou explicitamente, no universo total da

competência legislativa da União, a área de que pudessem ou não tratar as medidas provisórias. Isso não obstante, no caso de despesas extraordinárias, as lindes estão ínsitas no transcrito art. 167, § 3º. Em Nota Técnica da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal, sobre reformas no prédio do Tribunal de Justiça do DF, Luiz Gonçalves alerta sobre o caráter restritivo da discricionariedade do Chefe do Poder Executivo em face do dispositivo constitucional em comento:

“De acordo com o § 3º do art. 167 da Constituição, ‘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*’ (g.n.). Mesmo fazendo-se um esforço incomum, seria muito difícil concordar com a assertiva de que a não-execução das obras objeto desta Medida Provisória poderia vir a causar uma calamidade pública. Falar em guerra ou comoção interna, então, poderia provocar uma exposição ao ridículo. Ainda que se considerasse a conotação exemplificativa do § 3º do art. 167 da Lei Maior, ao utilizar o termo *como*, teríamos que apresentar justificativas semelhantes à guerra, calamidade pública ou comoção interna, previstas na Carta Magna, para justificar a aprovação desta Medida Provisória.

Por outro lado, despesas imprevisíveis, em nosso entendimento, são aquelas que estão acima da capacidade humana de prever. Portanto, a ocorrência de danos em edifícios públicos de mais de 30 (trinta) anos é perfeitamente previsível, o que justifica a inclusão, na lei orçamentária anual, de dotação específica destinada à sua recuperação. O que se pode admitir é a eventual insuficiência da dotação orçamentária, e nunca a sua falta”¹⁰.

Nessa manifestação da Consultoria de Orçamentos, está consubstanciado o entendimento sobre os fundamentos legítimos atinentes ao crédito extraordinário. Diversos créditos são abertos sem a clareza dos pressupostos constitucionais. A expressão *como as*, grifada no mencionado § 3º do art. 167, muitas vezes é utilizada somente com sentido exemplificativo. No Congresso Nacional, as preocupações atinentes à matéria orçamentária preenchem reduzidos espaços na agenda dos congressistas, colimando poucos avanços no aprimoramento do processo orçamentário. Questões como essas já foram objeto de pronunciamento, conforme o seguinte trecho exarado no Parecer do Senador Pedro Simon à PEC 29/96¹¹:

“Outra importante questão que merece melhor disciplinamento constitucional é a que diz respeito aos tipos de despesas passíveis de serem atendidas através de créditos extraordinários, assim como ao emprego de medidas provisórias nesta modalidade de retificação orçamentária.

O direito orçamentário brasileiro, pelo menos desde a Constituição de 1934, estabelecia que a abertura de créditos orçamentários poderia se dar na hipótese de necessidade urgente ou imprevista, em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública. O Constituinte de 1988 manteve a redação tradicional do dispositivo, mas tornou essas três situações, antes consideradas as únicas justificativas para o crédito extraordinário, como meramente exemplificativas. Essa flexibilização no emprego do mecanismo é extremamente perigosa e tem-se prestado a abusos, como os recentes casos de edição de medidas provisórias abrindo créditos extraordinários para obras no setor rodoviário e aumento de capital do Banco do Brasil S/A.”

A discricionariedade dos predicados imprevisíveis e urgentes para as *despesas*

extraordinárias requer do Poder Legislativo manifestação tempestiva, pois uma das conseqüências da edição de uma medida provisória versando crédito extraordinário é a *possibilidade de o administrador público empenhar despesas com inexigibilidade de licitação*².

4.1. Medidas provisórias ou decretos?

Alguns autores não comungam com a necessidade de edição de medidas provisórias para a abertura de crédito extraordinário. Interpretam de maneira restritiva o art. 62 da Constituição, entendendo que a menção ao dispositivo seria apenas para comunicar ao Poder Legislativo a superveniência de uma despesa cuja vigência é imediata. O crédito extraordinário, segundo esse juízo, deveria ser aberto por decreto do Poder Executivo. Essa exegese pressupõe a recepção do art. 44 da Lei nº 4.320, que prescreve:

“Art. 44 – Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.”

Schetinni defende essa tese argumentando que

“nesta hipótese surge uma dúvida de natureza formal: pode o Congresso alterar a programação de despesa constante de medida provisória? O crédito extraordinário, por definição constitucional e legal, é para atender despesa imprevisível e urgente. Por mais ágil que seja o Legislativo na apreciação da MP, é de se supor que a despesa já tenha sido realizada. Como poderá então o Congresso alterar a destinação dos recursos? Por este e outros motivos, que não nos cabe discutir neste trabalho, nos alinhamos dentre aqueles que defendem a segunda posição – créditos extraordinários devem ser abertos por decreto executivo”¹³.

Sanches também considera bastante questionável autorização de crédito por meio de medidas provisórias. O fundamento

básico é “não existirem razões de ordem prática, legal ou doutrinária para mudar o procedimento tradicional, utilizado sem problemas por mais de um século”¹⁴.

Mas restou tácita, após uma década sob a égide de novo Estatuto Político, a plausibilidade jurídica da medida provisória para as despesas extraordinárias. A leitura dos parâmetros constitucionais inclinam assentar a MP como a única alternativa para tais despesas. A jurisprudência não elucida as demandas aventadas ao tema devido às poucas ações impetradas na Corte Suprema. Em decisão ínsita no MS-22990/RJ, o Ministro Sepúlveda Pertence manifesta-se entre os

“que tendem a transpor para o regime das medidas provisórias as proibições de delegação legislativa enumeradas no art. 68, § 1º, da Constituição, o que bastaria para inibi-las em matéria orçamentária (art. 68, § 1º, III), com a única ressalva explícita no art. 167, § 3º, da abertura de créditos extraordinários.”

Portanto, se na Lei Maior está inserida uma prescrição cuja execução estorva o ordenamento positivo pátrio, a alternativa mais viável, conciliando a doutrina que alicerça a abertura de crédito extraordinário por decreto, é a modificação do multicitado art. 167, § 3º, *eliminando a referência ao art. 62* e a expressão *como as*, passando o texto a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 167- São vedados:

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.”

5. Tramitação no Poder Legislativo

As medidas provisórias configuram-se em exceção derogatória do postulado da divisão funcional dos Poderes. Inauguram o ordenamento positivo de imediato, pela somente manifestação *monocrática* do Chefe do Poder Executivo. Publicada a medida,

sua vigência é imediata, com força de lei. Esse instrumento legal caracteriza-se pela instabilidade. Perdem a vigência se não apreciadas pelo Congresso Nacional no prazo de 30 dias.

A edição de medidas provisórias gera dois efeitos imediatos. O primeiro efeito é de ordem normativa, eis que a medida provisória – que possui vigência e eficácia imediatas – inova, em caráter inaugural, a ordem jurídica. O segundo efeito é de natureza ritual, eis que a publicação da medida provisória atua como verdadeira *provocatio ad agendum*, estimulando o Congresso Nacional a instaurar o adequado procedimento de conversão em lei¹⁵.

O crédito extraordinário, ao submeter-se aos ritos previstos para a conversão em lei da MP, contribui de forma negativa com o recrudescimento do já conturbado ordenamento positivo brasileiro. A MP é uma das espécies de atos normativos primários emanados pelo Poder Executivo, mas robustecida com a força, eficácia e valor de lei. Esses predicados impregnam o crédito de eficácia nula, quando finda o exercício financeiro e, silente o Poder Legislativo em estabelecer o procedimento ritual de sua conversão em lei, induz o Poder Executivo a reedições sucessivas, inserindo cláusula de convalidação dos efeitos produzidos pela medida anterior.

A perda retroativa da eficácia jurídica da medida provisória ocorre tanto na hipótese de explícita rejeição do projeto de sua conversão em lei quanto no caso de ausência de deliberação parlamentar no prazo constitucional *de 30 (trinta) dias*¹⁶.

A reedição é a solução criativa para renovar a vigência desse ato quase-legislativo, de eficácia temporal limitada, pois é certo que a autorização extraordinária de despesa já tenha sido executada, devido aos pressupostos exigidos na *admissibilidade* da matéria – como as decorrentes de guerra, comoção interna e calamidade pública. *Estamos, assim, diante da possibilidade de legislar sobre algo inexistente, alterando uma coisa inexistente, que é justamente a lei orça-*

mentária do exercício financeiro já encerrado. Ora, a lei de orçamento é uma legislação ânuua. Com o encerramento do exercício financeiro, resulta írrito e nulo qualquer procedimento tendente a modificar as autorizações de despesas. Inclusive, findo o exercício financeiro, a contabilidade pública está apta a exercer os atos legais, visando à correta prestação de contas do Presidente da República. Como é possível legislar sobre algo fictício?

A análise ofertada até o momento visa expor esses efeitos perversos da tramitação *imperfeita* do crédito extraordinário no Congresso Nacional. À evidência, os questionamentos suscitados até o momento merecem a solução tempestiva deste Poder.

Parece-nos inequívoco alterar o *modus operandi* nas deliberações legislativas sobre o crédito extraordinário. A cada edição de uma medida provisória abrindo um crédito extraordinário é criada uma Comissão Mista Temporária para apreciá-lo. Esse procedimento está alicerçado nos arts. 1º e 2º da *Resolução nº 1, de 1989-CN*, que prescreve:

“*Art. 1º* O exame e a votação, pelo Congresso Nacional, de Medidas Provisórias adotadas pelo Presidente da República, com força de Lei, nos termos do art. 62 da Constituição Federal, será feita com a observância das normas contidas na presente Resolução.

Art. 2º Nas quarenta e oito horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial da União, de Medida Provisória adotada pelo Presidente da República, a Presidência do Congresso Nacional fará publicar e distribuir avulsos da matéria, e designará comissão mista, para seu estudo e parecer.”

À nitidez, resta evidente a preocupação do legislador ordinário em normatizar os injuntivos constitucionais atinentes às medidas provisórias. No entanto, não foi observada a especificidade do crédito extraordinário. Este configura-se em matéria orçamentária de caráter excepcional, exigin-

do iniciativa administrativa imediata, devido aos pressupostos para sua abertura. Ora, constituindo-se matéria orçamentária – e o é sem nenhum esforço exegético, pois o crédito extraordinário altera a lei orçamentária –, o trâmite legislativo para esse tipo de despesa tem de ser examinado pela Comissão Mista aludida no art. 166 da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, 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 e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.” (*grifamos*)

No Congresso Nacional, a regulamentação desse artigo resultou na aprovação da *Resolução nº 2, de 1995-CN*. Os arts. 1º e 2º elucidam as matérias concernentes à sua competência:

“*Art. 1º* Esta Resolução é parte integrante do Regimento Comum e dispõe sobre a tramitação das matérias a que se refere o art. 166 da Constituição Federal e sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do mesmo artigo, que passa a denominar-se Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMPOF.

Art. 2º A Comissão tem como finalidade:

I – examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei relativos ao plano

plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, assim como sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição Federal e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais Comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, inclusive no que se refere ao disposto nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal.”

É fácil deduzir que a competência dessa Comissão abrange todas as matérias concernentes ao universo orçamentário. O *caput* do citado artigo 166 da Constituição não faz restrições às modalidades de créditos adicionais a serem apreciados pela Comissão Mista aludida no § 1º. Tampouco a Resolução nº 2 supra o fez, e nem o poderia. Como todas as matérias orçamentárias restaram inclusas nos trabalhos dessa Comissão de Orçamento, parece-nos um erro involuntário da burocracia legislativa criar uma outra Comissão Mista para apreciar os créditos extraordinários. A controvérsia subsiste devido às medidas provisórias observarem o disposto na Resolução nº 1, de 1989-CN (que trata de todas as medidas provisórias). No entanto, em se tratando de *crédito extraordinário – matéria orçamentária excepcional* –, o constituinte originário definiu sua apreciação pela Comissão Mista Permanente de Orçamento. Essa interpretação preserva a harmonia dos princípios constitucionais referentes à despesa pública.

Poder-se-ia argüir em contrário utilizando-se da interpretação literal do § 1º do art. 166 da Carta Magna ou do art. 2º, inciso I, da Resolução nº 2/95-CN, cujo texto contém a palavra *projetos*, não se inserindo em seu contexto matérias concernentes às medidas provisórias. A interpretação literal, nesse caso, macula novamente toda a harmonia do artigo 166, robustecido que está do

princípio da especialização legislativa em matéria orçamentária, por intermédio de uma *única Comissão Mista, de caráter permanente*, para examinar *tanto* o orçamento geral da União, *quanto* suas alterações.

Decorrida quase uma década da instalação daquela Comissão Permanente, resulta evidente a especialização alcançada nos estudos atinentes à matéria orçamentária. Inclusive, os episódios da CPI do Orçamento contribuíram para a democratização dos debates sobre a transparência na alocação dos recursos públicos. Corroboram os fundamentos esposados a grande quantidade de créditos especiais e suplementares anualmente apreciados no âmbito dessa Comissão. Ora, a quantidade de créditos extraordinários submetidos à apreciação do Congresso é infinitamente menor. Dessa sorte, não seriam eternizadas as reedições de medidas provisórias versando sobre crédito extraordinário, expondo ao *constrangimento* a inércia congressual dessas proposições legais. Resta um abismo entre a probabilidade de a Comissão de Orçamento ultimar a tramitação dessas matérias no exercício financeiro a que se referem e as inúmeras comissões mistas formalizadas para apreciar cada crédito extraordinário encaminhado ao Parlamento fazê-lo tempestivamente.

Portanto, é incontroverso que, se existe uma *Comissão Permanente especializada no controle social dos gastos públicos*, na apreciação ordinária do orçamento anual e dos créditos suplementares e especiais, a argumentação lógica seria que a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização detém alicerces sólidos de maior amplitude na apreciação de gastos extraordinários, exceção daquelas circunstâncias extremas do princípio constitucional da autorização legislativa prévia dos gastos públicos.

6. Conclusão

Dos argumentos expendidos, resulta inequívoco a adoção das seguintes providências concernentes aos créditos extraordinários:

1) modificar a tramitação atual dos créditos extraordinários, iniciando-a somente por intermédio da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização;

2) alterar o artigo 167, § 3º, da Constituição Federal, consoante proposto, visando eliminar a necessidade de edição de medidas provisórias para a abertura de créditos adicionais, perturbando o já tumultuado ordenamento jurídico pátrio.

Notas

¹A lei orçamentária anual (LOA) é também conhecida como OGU – Orçamento Geral da União, lei de meios e orçamento público, entre outros sinônimos. É uma lei de caráter anual, com vigência até 31 de dezembro.

²O § 8º do art. 167 da Constituição Federal (CF) contém as únicas exceções ao princípio da exclusividade:

“a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.”

³Lei que estabelece as normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos. Recepcionada como lei complementar (art. 165, § 9º, da CF), é a Lei de maior importância em matéria orçamentária.

⁴Tanto o orçamento da União, quanto suas retificações por meio dos créditos adicionais, são autorizados pelo Congresso Nacional por lei. Existe uma discussão secular sobre o caráter dessa legislação no sentido de ser formal ou material.

⁵Nas *vedações* do art. 167, esse princípio está insito no inciso V:

“V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;”

⁶BIOLCHINI, Alberto. *Índice Analytico da Consolidação das Disposições Orçamentárias de Caracter Permanente*; Rio de Janeiro: Pimenta de Mello, 1928. p. 90 e 91.

⁷PESSOA, Epietácio. *Perfis Parlamentares*, 7. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978. p. 280 a 284.

⁸ROURE, Agenor. *Formação do Direito Orçamentário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1916. p. 169.

⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandato de Segurança – MS-22990 / RJ. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. *Diário da Justiça*. Brasília, 5 de fevereiro de 1998.

¹⁰FILHO, Luiz Gonçalves de Lima. *Nota Técnica nº 21/99*. Consultoria de Orçamentos do Senado Federal. Brasília, 1999.

¹¹PEC – Sigla utilizada para as Propostas de Emendas à Constituição. Esta, a de nº 26, de 1996, propõe alterações em diversos artigos referentes às matérias orçamentárias.

¹²Lei nº 8.666/93, art. 24, inciso IV.

¹³SCHETTINI, Francisco de Paula. Emendas a Projetos de Lei de Crédito Adicional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, nº 135, p. 198, jul./set. 1997.

¹⁴SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins*. 1ª ed. Brasília: Prisma, 1997. p. 70.

¹⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Revista Trimestral de Jurisprudência*. Brasília, v. 151, p. 13, jan. 1995.

¹⁶Idem, *ibidem*, p. 14.