

## **Créditos extraordinários no novo regime fiscal da EC nº 95/2016**

Extraordinary credits in the new tax regime of CA 95/2016

**Letícia Laíne Silva Dias<sup>1</sup>**

### **RESUMO**

Este trabalho tem por escopo analisar as consequências do uso irrestrito de créditos extraordinários no contexto atual instaurado pela Emenda Constitucional nº 95/2016. Como se sabe, o Novo Regime Fiscal estabeleceu uma série de limitações aos gastos públicos pelos próximos vinte exercícios financeiros, fixando novas formas de cálculo e delimitando os valores que poderão ser gastos pelos órgãos e poderes abrangidos. A reforma teve por fundamento a necessidade de se alcançar o superávit primário, razão por que somente as despesas primárias da União foram incluídas nos limites. Ocorre que, além de excluir as despesas financeiras, a EC não alcança os créditos extraordinários, e tal exclusão, conforme será demonstrado ao longo deste estudo, pode trazer consequências negativas para o ordenamento jurídico e para as contas públicas.

**Palavras-Chave:** Orçamento. Créditos Adicionais. Créditos Extraordinários. Medida Provisória. Emenda Constitucional nº 95/2016. Novo Regime Fiscal.

<sup>1</sup> Advogada. Graduada em Direito pela Universidade Federal da Paraíba. E-mail: leticiadias02@gmail.com.

## ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the consequences of the unrestricted use of extraordinary credits in the current context established by Constitutional Amendment 95/2016. As is well known, the New Tax Regime has established a series of limitations on public spending for the next twenty financial years, establishing new forms of calculation and delimiting the values that apply to the organs and powers covered. The reform aimed at achieving the primary surplus, which is why only the Union's primary expenditures were included within the limits. However, in addition to excluding financial expenses, the CA does not reach the extraordinary credits and such exclusion, as will be demonstrated throughout this study, can have negative consequences for the legal system and the public accounts.

**Keywords:** Budget. Additional Credits. Extraordinary Credits. Provisional Measure. Constitutional Amendment 95/2016. New Tax Regime.

## 1 INTRODUÇÃO

A recente aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que instaurou o Novo Regime Fiscal, trouxe à tona uma série de discussões sobre os seus impactos jurídicos, econômicos e, sobretudo, sociais. A EC estabeleceu consideráveis limitações aos gastos públicos pelos próximos vinte exercícios financeiros, impedindo o crescimento das despesas primárias da União além do nível da inflação.

A maior polêmica em torno da EC reside no comprometimento do dinheiro alocado à satisfação dos direitos sociais.

Pelas novas regras, as despesas primárias da União – nas quais se incluem aquelas com saúde, educação, previdência social etc. – passam a ser corrigidas com base no índice de inflação, de modo que só se permite o seu aumento nominal, sem levar em conta diversos fatores que ensejam a aplicação de mais recursos. O resultado dessa nova forma de cálculo é a diminuição progressiva dos valores destinados às políticas públicas, o que gera, indubitavelmente, grande insatisfação popular.

Mas o ponto precípua deste artigo se fundamenta não nas despesas abrangidas pela EC nº 95/2016, mas nas que ela exclui, com foco, principalmente, nos créditos extraordinários. Das espécies de créditos adicionais presentes no ordenamento jurídico, a Emenda optou por não alcançar somente os extraordinários, tendo em vista a sua natureza urgente e excepcional. A Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 167, § 3º, é clara no sentido de que tais créditos se destinam ao custeio de “despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”, que impossibilitam um prévio planejamento por parte do gestor.

Não obstante, o histórico de utilização dos créditos extraordinários no Brasil demonstra que, na maioria das vezes, a sua abertura ocorre fora das hipóteses constitucionais. Pelo que será exposto ao longo deste estudo, os mencionados créditos têm sido frequentemente empregados no pagamento de despesas totalmente previsíveis, mas que, por descuido do administrador público, se tornaram urgentes, não restando outra saída senão recorrer aos créditos extraordinários.

Com o novo contexto de contenção de gastos resultante da EC nº 95/2016, somado à intensa crise econômica pela qual o país passa, é extremamente provável que o uso indevido dos

créditos extraordinários aumente, visto configurarem uma das poucas categorias excluídas dos limites da Emenda. As consequências de tal hipótese podem ser bastante danosas, tanto para o orçamento como para o erário, razão por que esta pesquisa se mostra deveras necessária.

## **2 ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL**

A origem do orçamento está ligada ao desenvolvimento da democracia, em oposição ao Estado Absolutista, em que o monarca se considerava soberano e detentor do patrimônio público (PASCOAL, 2015, p. 17). O primeiro esboço de orçamento surgiu na Inglaterra, através da *Magna Carta* de 1215, em resposta às arbitrariedades praticadas pelo Príncipe João Sem Terra. No texto da Carta “constava a ratificação do princípio de que nenhum tributo ou *scutage* seria levantado sem o consentimento do conselho do reino, salvo os de costume, para resgate do rei, elevação de seu filho mais velho a cavaleiro ou dote da filha mais velha” (BALEEIRO, 2002, p. 415).

No Brasil, o orçamento apareceu pela primeira vez na Constituição de 1824, num contexto de insatisfação com a cobrança excessiva de tributos pela metrópole. Já existia, nessa época, a necessidade de apresentação anual do balanço geral da receita e da despesa do Tesouro à Câmara dos Deputados, mas foi somente em 1830 que surgiu a primeira peça orçamentária, referente ao exercício de 1831-1832.

Pela definição de Aliomar Baleeiro (2002, p. 411), orçamento é o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por determinado período e minuciosamente,

as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros objetivos adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Em sua concepção moderna, o orçamento é considerado um instrumento normativo de programação do Estado. Para Regis Fernandes de Oliveira (2010, p. 347), “o orçamento deixa de ser mera peça orçamentária para tornar-se um poderoso instrumento de intervenção na economia e na sociedade”.

A Constituição Federal prevê a existência de três leis orçamentárias: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), as quais devem ser elaboradas de acordo com as normas constitucionais e as leis que tratam de finanças públicas. Para os fins deste trabalho, a LOA é a mais importante das leis orçamentárias, pois consiste no orçamento propriamente dito, ou seja, o instrumento normativo que prevê as receitas e autoriza as despesas.

É na LOA que constam as dotações orçamentárias destinadas a satisfazer as despesas do exercício financeiro. Sucede que, em determinadas situações, os créditos orçamentários se tornam insuficientes ou aparecem novas responsabilidades não previstas que ensejam a necessidade de se obter mais recursos. É exatamente nesses casos que podem ser abertos os créditos adicionais, que, para Caldas Furtado (2014, p. 167), são autorizações, concedidas pelo Poder Legislativo, para gastar recursos públicos previamente indicados e ainda não comprometidos no orçamento em execução, que serão somadas àquelas já contempladas na lei orçamentária, no decorrer da sua execução, mediante a edição de lei específica.

## 2.1 Créditos adicionais suplementares e especiais

Os créditos adicionais servem para: (1) reforçar dotações orçamentárias já existentes, mas que, no decorrer da execução, se tornaram insuficientes; (2) atender a despesas ainda não previstas na LOA; e (3) fazer frente a despesas imprevisíveis e urgentes em casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Os créditos suplementares estão previstos no art. 41, I da Lei nº 4.320/64. Destinam-se aos casos em que há dotação orçamentária específica, mas que, por razões diversas, esta se torna insuficiente para fazer frente às despesas que surgem durante a execução da LOA. Servem, pois, para o reforço de dotação orçamentária existente.

Recorre-se aos créditos especiais quando surge a necessidade de autorização de despesas que não possuem dotação orçamentária específica. São créditos destinados a despesas com categorias de programações novas, ou seja, ainda não previstas na lei orçamentária.

Cumprir destacar que a abertura dos créditos suplementares e especiais depende, necessariamente, da indicação dos recursos correspondentes às despesas e da exposição justificativa, conforme exige o art. 43 da Lei nº 4.320/64. Os recursos estão listados no § 1º do citado artigo, e podem ser: (1) o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (2) os provenientes de excesso de arrecadação; (3) os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; e (4) o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

## 2.2 Créditos extraordinários

Os créditos extraordinários têm previsão no ordenamento jurídico brasileiro desde o período imperial, mais especificamente em 1850. Foi a Lei nº 589/1850 que regulamentou as possibilidades de abertura de tais créditos, sem autorização legislativa, em caso de epidemias ou qualquer outra calamidade pública, sedição, insurreição, rebelião e outras situações semelhantes.

Até a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), era a Lei nº 4.320/64 que estabelecia, no art. 41, III, o conceito de créditos extraordinários como sendo “os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública” (BRASIL, 1964). Após a CRFB/88, os créditos extraordinários passaram a ser destinados ao atendimento de despesas imprevisíveis e urgentes em casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 167, § 3º).

Embora os conceitos de imprevisibilidade e urgência pareçam vagos e passíveis de inúmeras interpretações, a CRFB/88 é clara no sentido de que tais créditos se referem a despesas que decorrem de fatos que não permitem um planejamento prévio por parte do Poder Executivo, de modo que sua abertura exige procedimentos sumários para o atendimento rápido e urgente (KOHAMA, 1991, p. 204-205). Neste contexto, a *Carta Magna* utiliza os termos “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” não com um sentido taxativo, mas como um norte para que o poder público seja razoável em sua interpretação. A esse respeito, vale conferir o seguinte trecho retirado do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4048 pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2011):

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 extraordinárias.

Por seu caráter excepcional, a abertura de créditos extraordinários dispensa prévia autorização legislativa. Antes da CRFB/88, utilizava-se a regra do art. 44 da Lei nº 4.320/64, que assim dispõe: “os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo” (BRASIL, 1964). Por força do dispositivo constitucional, hoje a abertura se dá por medida provisória (MP).

Ao contrário dos créditos suplementares e especiais, que precisam indicar a fonte de recursos para sua abertura, os créditos extraordinários carecem de tal exigência. Mais uma vez a legislação oferece tratamento diferenciado em virtude da própria natureza atípica do crédito, podendo o poder público designar ou não a sua fonte de custeio; a exigência é que exista, efetivamente, uma circunstância ensejadora da sua utilização. Isso não significa dizer que os créditos extraordinários serão abertos de forma ilimitada, vez que a MP deverá conter, em seu texto, os valores e limites a serem utilizados.



### 2.2.1 A questão das medidas provisórias sobre créditos extraordinários

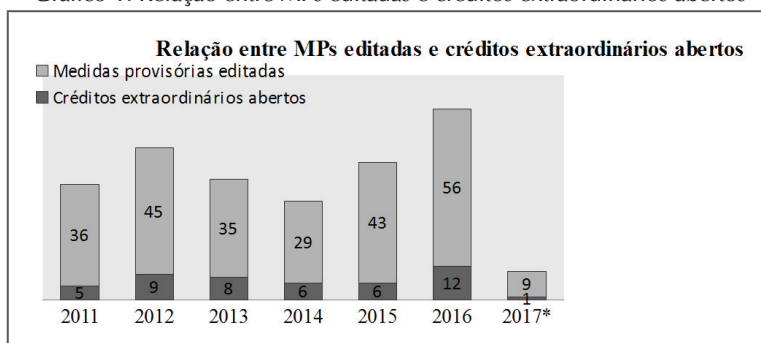
A medida provisória é um ato normativo primário de competência do presidente da República. Trata-se de um instrumento com força legal, embora dependa da aprovação do Congresso Nacional para que ocorra a conversão definitiva em lei. Possui vigência de sessenta dias, prorrogáveis uma vez por igual período.

As MPs constituem inovação trazida pela Constituição Federal de 1988, em substituição aos antigos decretos-leis. Estão previstas no art. 62 do texto constitucional, que assim prescreve: “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” (BRASIL, 1988).

O emprego da medida provisória para a abertura de crédito extraordinário é matéria que gera inúmeras controvérsias. O ponto fundamental das principais críticas gira em torno não da medida provisória enquanto instrumento normativo, mas da interpretação do conceito de despesas imprevisíveis e urgentes por parte do gestor que solicita os créditos. Como explicam Rocha, Marcelino e Santana (2013, p. 817), “para a abertura desses créditos, há que se atender aos critérios da imprevisibilidade e da urgência das despesas, combinado com a urgência e a relevância requeridas para a edição de medidas provisórias”. Mas o que tem se observado, na prática, é a edição indiscriminada de MPs sem o enquadramento nos requisitos exigidos. Para se ter uma ideia quantitativa, o Gráfico 1 mostra a proporção de medidas provisórias destinadas à abertura de créditos

extraordinários em relação ao número total de MPs editadas entre os anos de 2011 e 2017:

Gráfico 1: Relação entre MPs editadas e créditos extraordinários abertos



Fonte: Elaboração própria. Fonte: Secretaria de Governo – Presidência da República (BRASIL, 2017a).

\* Dados obtidos até março de 2017

Como se nota do Gráfico 1, o ano em que houve a maior quantidade de medidas provisórias sobre créditos extraordinários foi o de 2016, em razão, principalmente, da realização dos jogos olímpicos. A escolha do país que sediaria as olimpíadas ocorreu em 2009, tempo suficiente para planejar a vida financeira do Estado e alocar recursos para cobrir situações “imprevistas”. Conclui-se, pois, “que uma situação de urgência pode ser oriunda de um processo de planejamento inadequado anterior, o que justifica o pleito como urgente, mas não exime o administrador pela falha de planejamento” (ARAÚJO; MOTTA, 2012, p. 181).

A atuação reiterada da União no sentido de editar MPs para abrir créditos extraordinários passou a trazer “vários pro-

blemas à execução do orçamento, já que o mesmo era aprovado pelo Parlamento e logo após alterado via medida provisória pelo Executivo” (LEITE, 2015, p. 29). Essa situação gerou uma série de ajuizamentos de Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF), com o intuito de adequar as MPs com o art. 167, § 3º da CRFB/88. Nesse sentido, Harrison Leite (2015, p. 30) afirma:

Enquanto o Executivo defendia que toda situação de relevância e urgência, em que os recursos precisassem ser realocados, caberia o manejo da medida provisória, o Judiciário passou a entender que apenas as situações fáticas semelhantes ou iguais às descritas no art. 167, § 3º da CF, quais sejam, guerra, comoção interna ou calamidade pública, é que poderiam ensejar a utilização da medida provisória para a abertura de crédito extraordinário.

Foi nesse contexto que o STF julgou a ADI 4048, proposta pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, com o fito de impugnar a Medida Provisória nº 405/2007, que abria “créditos extraordinários em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 5.455.677.660,00” (BRASIL, 2007). Na ocasião, o STF analisou a inconstitucionalidade da MP sob o aspecto do preenchimento do seu conteúdo em consonância com a realidade. Vejamos o seguinte trecho:

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 imprevisíveis 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 extraordinárias. A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP nº 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP nº 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. (BRASIL, 2007)

Do mesmo modo, a Suprema Corte assim decidiu, quando do julgamento da ADI nº 4049 (BRASIL, 2016b), proposta diante da Medida Provisória nº 402/2007, que determinou a abertura de crédito extraordinário em favor de diversos órgãos do Executivo:

Medida provisória que abre crédito extraordinário não se exaure no ato de sua primeira aplicação. Ela somente se exaure ao final do exercício financeiro para o qual foi aberto o crédito extraordinário nela referido. Hipótese em que a abertura do crédito se deu nos últimos quatro meses do exercício, projetando-se, nos limites de seus saldos, para o orçamento do exercício financeiro subsequente (§ 2º do art. 167 da CF).

A conversão em lei da medida provisória que abre

crédito extraordinário não prejudica a análise deste Supremo Tribunal Federal quanto aos vícios apontados na ação direta de inconstitucionalidade.

A abertura de crédito extraordinário para pagamento de despesas de simples custeio e investimentos triviais, que evidentemente não se caracterizam pela imprevisibilidade e urgência, viola o § 3º do art. 167 da Constituição Federal. Violação que alcança o inciso V do mesmo artigo, na medida em que o ato normativo adversado vem a categorizar como de natureza extraordinária crédito que, em verdade, não passa de especial, ou suplementar.

Percebe-se que a tendência da jurisprudência do STF é no sentido de controlar a edição de medidas provisórias em conjunto com os requisitos necessários para a concessão de créditos extraordinários. Embora a Corte tenha avançado nesse aspecto, deve-se levar em conta que inúmeras MPs são criadas e chegam a produzir seus efeitos sem que haja um controle das consequências, vez que o Judiciário precisa ser provocado para se manifestar sobre a sua inconstitucionalidade.

#### 2.2.2 O uso indiscriminado dos créditos extraordinários

O histórico de abertura de créditos extraordinários no Brasil demonstra grave distorção na interpretação das hipóteses constitucionais que ensejam o seu uso. Diversos documentos históricos atestam que os créditos extraordinários foram utilizados inúmeras vezes como forma de burlar o orçamento.

Exemplo disso se mostra na preocupação com o uso irregular e desenfreado de recursos públicos durante o mandato do então presidente da República, Floriano Peixoto (1891-1894), que levou o Tribunal de Contas da União a tratar dos créditos

extraordinários em seu primeiro Parecer Sobre as Contas do Governo da República, em 1893. Segue o trecho citado por Diones Gomes da Rocha (2009, p. 22):

Si é assim de tanto alcance, para remover duvidas, a discriminação das parcelas de que a somma total das verbas se compõe, não ha necessidade de insistir em quanto mais importa estabelecer precisamente o destino das verbas a que se possa pretender dar larguezas que não consentem, entre as quaes especificarei a que é destinada para soccoros públicos. Esta verba se comporta, por sua natureza, despezas de character extraordinário, que devemos desejar não se tornem jamais precisas, e não haveria senão vantagem em firmar este ponto de modo inatacavel, afim de que não esteja nela compreendida; o que, com tanto fundamento, a lei não admite. (grafia original)

Muito embora já existisse certo cuidado com relação ao uso indevido de créditos extraordinários desde o século XIX, a realidade dos últimos anos tem mostrado situações de total descumprimento dos preceitos constitucionais que regulam a matéria. Dados extraídos da Secretaria de Governo da Presidência da República mostram que a maior parte dos créditos extraordinários abertos entre os anos de 2011 e 2017 não se encaixa nos critérios do art. 167, § 3º da Constituição Federal. No Quadro 1 estão os exemplos mais relevantes:

Quadro 1: Principais créditos extraordinários indevidamente abertos no período de 2011 a 2016

MP	VALOR (R\$)	FAVORECIDO	FINALIDADE
531/2011	74.000.000,00	Ministério da Educação	Apoio à recuperação da rede física escolar pública

MP	VALOR (R\$)	FAVORECIDO	FINALIDADE
548/2011	460.530.000,00	Ministério da Educação	Apoio à formação profissional e tecnológica; desenvolvimento do ensino da pós-graduação e da pesquisa científica
553/2011	553.581.700,00	Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Defesa e da Integração Nacional	Implantação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais; ações de defesa civil e obras preventivas de desastres
573/2012	6.843.701.650,00	Ministérios da Justiça, da Educação, da Saúde, do Transporte, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do desenvolvimento Agrário, da Defesa, da Integração Nacional e das Cidades	Desenvolvimento da Educação Básica Nacional, aquisição de motocicletas para policiamento, aquisição de equipamentos e máquinas, melhoria da malha metroviária de trens urbanos de Porto Alegre etc.
588/2012	1.683.716.400,00	Ministério da Educação	Financiamento Estudantil – FIES

MP	VALOR (R\$)	FAVORECIDO	FINALIDADE
616/2013	2.932.125.346,00	Operações Oficiais de Crédito	Financiamento Estu- dantil – FIES
625/2013	60.000.000,00	Ministério de Minas e Energia	Coordenação das ações de integração elétrica com os paí- ses vizinhos
642/2014	5.100.000.000,00	Ministério da Defesa	Apoio logístico às forças de segurança pública do Rio de Janeiro e Financia- mento Estudantil – FIES
662/2014	404.755.786,00	Telecomunicações Brasileiras S.A. – Telebras	Comunicações, te- lecomunicações e aquisição de satélite
697/2015	950.246.149,00	Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, dos Transportes, da Defesa e da Integração Nacional	Política nacional de justiça, política externa, transporte hidroviário e ferro- viário, mobilidade urbana e trânsito
702/2015	37.579.334.525,00	Ministérios da Saúde, do Traba- lho e Emprego e das Cidades e dos Encargos Financei- ros da União	Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde, complemen- to da atualização monetária do FGTS, outros encargos especiais



MP	VALOR (R\$)	FAVORECIDO	FINALIDADE
710/2016	1.472.650.000,00	Ministério da Justiça, da Cultura, da Defesa, da Integração Nacional e do Turismo, de Encargos Financeiros da União	Plano Nacional de Segurança Pública para grandes eventos e investimentos, promoção da cultura brasileira nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, apoio à realização de grandes eventos etc.
711/2016	419.460.681,00	Diversos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, Defensoria Pública da União e Ministério Público da União	Auxílio-moradia a agentes públicos, julgamentos de causas no STF, na JF e na JT
730/2016	150.000.000,00	Justiça Eleitoral	Recomposição de dotações de pleitos eleitorais
740/2016	353.771.447,00	Justiça do Trabalho	Apreciação de causas na JT e Reserva de Contingência

MP	VALOR (R\$)	FAVORECIDO	FINALIDADE
750/2016	82.562.979,00	Câmara dos Deputados, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça do Trabalho, Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	Atuação legislativa e prestação jurisdicional

Fonte: Elaboração própria. Baseado em dados da Secretaria de Governo – Presidência da República

Os casos mencionados no Quadro 1 representam somente uma parcela dos créditos extraordinários abertos de maneira indevida nesse período. Nenhuma das despesas mostradas se enquadra como “imprevisíveis” e “urgentes”, muito pelo contrário; a maior parte dos gastos se destina ao pagamento de despesas correntes, investimentos e inversões financeiras, não se admitindo o seu custeio por uma categoria de crédito adicional tão excepcional.

O que ocorre, na realidade, é uma clara distorção dos conceitos de “imprevisibilidade” e “urgência” por parte do Poder Executivo, o qual, por inúmeras vezes, toma a decisão de abrir créditos extraordinários considerando aspectos políticos em detrimento dos técnicos. Além disso, fatores como a falta de planejamento, a celeridade na aprovação do crédito, a ausência de participação prévia do Congresso Nacional e a falta de con-

trole efetivo da sua utilização contribuem para a criação de um orçamento paralelo, configurando enorme afronta ao princípio da legalidade, tanto por inobservância do dispositivo constitucional atinente quanto por escape à lei orçamentária.

A prática reiterada dessas condutas indevidas provoca o enfraquecimento da lei orçamentária como instrumento de planejamento das ações estatais. Ademais, comprometem-se recursos públicos com despesas que, por seu caráter previsível, deveriam constar no orçamento, ou, no máximo, serem custeadas por meio de créditos suplementares ou especiais, mas que, em razão de descuido do gestor com as contas públicas, tornaram-se urgentes. Com efeito, não se pode confundir urgência com emergência; esta última compatibiliza urgência com imprevisibilidade. Qualquer despesa pode se tornar urgente, desde que as providências necessárias para a sua satisfação não sejam adotadas no tempo certo (FURTADO, 2014, p. 172).

### 2.2.3 Como tem entendido a jurisprudência do TCU

O Tribunal de Contas da União (TCU), principal órgão fiscalizador das contas públicas, já se manifestou de maneiras distintas a respeito do tema. No Acórdão nº 1634/2016 (BRASIL, 2016c), em resposta à consulta formulada sobre a possibilidade de utilização de créditos extraordinários para o pagamento de obrigações assumidas pela União em decorrência de decisão do TCU, o mesmo se pronunciou da seguinte forma:

quanto ao questionamento se “É cabível a abertura de crédito extraordinário para assegurar o pagamento integral de obrigações assumidas pela União em decorrência e obediência estrita a Acórdão do Tribunal de Contas da União?”, responder ao consulente

que as despesas e obrigações dos Poderes e órgãos autônomos da União não decorrem de decisões do Tribunal de Contas da União, mas de determinações constitucionais e legais, uma vez que o art. 37 da Lei Fundamental impõe a subordinação de todo gestor ao princípio da legalidade, sendo dever do administrador público acompanhar o planejamento da ação governamental e adotar as medidas ao seu alcance para que sejam previstos créditos na lei orçamentária anual e, se estes forem insuficientes, buscar a abertura de créditos suplementares ou especiais, de forma a cumprir as disposições dos artigos 165 e 167 da Constituição da República e as normas gerais de finanças públicas, ou ainda a abertura de créditos extraordinários, desde que cumpridos os seus requisitos constitucionais e legais para tanto.

No Acórdão nº 1716/2016 (BRASIL, 2016d), o TCU respondeu a consulta formulada pelo Ministério da Fazenda sobre a possibilidade de abrir créditos extraordinários quando a insuficiência de dotação pudesse potencialmente acarretar a descontinuidade de serviços públicos essenciais. A situação diz respeito à Justiça do Trabalho, que ficou impossibilitada de custear despesas correntes por esgotamento de recursos. No caso, o TCU entendeu pela regularidade da abertura de créditos extraordinários mesmo para o custeio de despesas com pessoal. Vejamos o seguinte trecho:

Quanto à **imprevisibilidade das despesas**, não há como configurá-la com precisão no caso concreto, porque as despesas foram previstas no PLOA-2016. A falta de dotação orçamentária suficiente para a Justiça do Trabalho não resulta de imprevisibilidade das despesas, mas de decisões legislativas que não consideraram os impactos das medidas no endividamento da União.  
[...]

No entanto, o corte promovido pelo Congresso Nacional no orçamento da Justiça do Trabalho em proporções bem superiores às que foram aplicadas para os demais órgãos públicos configura fato que foge ao ordinário.

[...]

Trata-se, isso sim, da **imprevisibilidade da despesa obrigatória e inadiável desprovida da devida, necessária e ordinária previsão orçamentária para a sua cobertura, por motivos alheios à vontade de quem terá de suportar a referida despesa** que permita ao Poder Público honrar esses compromissos, porquanto o que era para ser ordinariamente previsto acabou por ser extraordinariamente imprevisto, que foi o profundo corte orçamentário de que foi vítima a Justiça do Trabalho, deixando a descoberto despesas obrigatórias e inadiáveis, configurando o que já foi mencionado no parecer da Semag, de “irrealismo do orçamento público”.

Essa dramática situação, de despesas obrigatórias e inadiáveis sem a **devida cobertura orçamentária**, configura situação excepcional, extraordinária, que autoriza o reconhecimento da **imprevisibilidade da despesa obrigatória e inadiável desprovida da devida, necessária e ordinária previsão orçamentária para a sua cobertura, por motivos alheios à vontade de quem terá de suportar a referida despesa**.

(grifos meus)

Já em denúncia anônima sobre a suposta abertura irregular de créditos extraordinários pela MP nº 711/2016, que destinou os créditos a diversos órgãos para o pagamento de auxílio-moradia a agentes públicos, o TCU se manifestou pela sua parcial procedência no Acórdão nº 666/2017 (BRASIL, 2017b):

No caso do presente processo, não parece lógico e razoável depreender que, por causa de eventual atraso no pagamento de uma única verba, cujas natureza e alcance estão em discussão tanto nesta Corte

quanto no Judiciário, restasse inviabilizado o regular funcionamento dos Poderes, da DPU e do MPU.

Também não se pode aceitar que tão somente o trâmite legislativo dos créditos adicionais – frise-se: estipulado pela própria Constituição Federal – seja sempre usado como justificativa para abertura de créditos extraordinários, quando o que se verifica, na maioria dos casos, é a ocorrência de falhas no processo de planejamento e orçamentação.

Entretanto, além do propósito da SOF de conferir maior transparência às despesas com ajuda de custo para moradia ou auxílio-moradia, há de se considerar que a abertura do crédito extraordinário em questão não provocou aumento de despesas, pois ocorreu, mesmo sem haver obrigatoriedade normativa para tanto, cancelamento de dotações em valor correspondente, conforme discriminado na peça 9. [...]

Nesse diapasão, considerando a competência desta Corte de Contas de verificar a efetiva imprevisibilidade da despesa associada ao crédito extraordinário e levando em conta (i) o fato de o Congresso Nacional ter optado pela não apreciação da Medida Provisória 711/2016 e não edição de decreto legislativo para disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes; (ii) o propósito inicial da SOF de melhorar a transparência do gasto público; e (iii) o não aumento de despesa pública, haja vista concomitantemente cancelamento de despesas em valor correspondente ao do crédito extraordinário aberto; propõe-se que sejam realizadas as determinações que se seguem.

**Mas é preciso que reste consignado e destacado que, apesar da aparente boa-fé e do não aumento de despesa pública, o crédito extraordinário aberto mediante a Medida Provisória 711/2016 não observou integralmente os preceitos constitucionais.**  
(grifo meu)

As decisões do TCU são bastante variáveis. Embora levem sempre em consideração o entendimento do STF no sen-

tido de exigir a necessidade de enquadramento nos requisitos de urgência e imprevisibilidade para a abertura de créditos extraordinários, em certas situações a Corte de Contas tende a relativizar tais exigências conforme o caso concreto. Não se desconhece a expertise e a eficiência do TCU no controle das contas públicas, mas é necessário que a fiscalização seja mais rígida e vinculada, de modo a evitar que as despesas previsíveis se tornem urgentes por falhas no planejamento estatal.

### **3 O NOVO REGIME FISCAL E OS CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS**

A Emenda Constitucional nº 95, promulgada em 15 de dezembro de 2016, acrescentou os artigos 106 a 114 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal. Antes de ser aprovada, a Emenda ficou conhecida como Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241 (pela numeração recebida na Câmara dos Deputados) e, posteriormente, como PEC 55 (pela numeração recebida no Senado Federal). Popularmente, a EC recebeu a denominação de “PEC do teto dos gastos públicos”.

O ajuste fiscal teve por justificativa o déficit nas contas públicas gerado pelo descontrole da gestão anterior, que teria gastado mais do que o arrecadado. Na mensagem do texto da antiga PEC 241, utilizou-se a necessidade de atingir o superávit primário<sup>2</sup> para fundamentar o controle das despesas ao nível da inflação.

O Novo Regime Fiscal estabelece uma série de limita-

<sup>2</sup> O superávit primário é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excluídos os gastos com pagamento de juros.

ções financeiras aos gastos públicos da União pelos próximos vinte exercícios financeiros, a contar de 2017. Ocorre que os limites são impostos às despesas primárias, nas quais se enquadram aquelas com educação, saúde, previdência social etc., de modo que os investimentos nas áreas sociais restam, de certo modo, prejudicados. Em razão disso, a EC foi (e ainda é) alvo de inúmeras críticas e manifestações, tendo sido um dos motivos que ensejaram as ocupações nas escolas por estudantes secundaristas no fim de 2016.

Não obstante a insatisfação popular, a Emenda foi aprovada e a nova fase implantada por ela é marcada por um cenário de contenção de despesas em diversos setores e por vedações a quem descumprir seus limites. Passemos, então, à análise das suas peculiaridades.

### 3.1 Alcance da EC nº 95/2016

Em primeiro lugar, é preciso destacar que a EC nº 95/2016 não atinge estados, Distrito Federal e municípios; seu alcance se estende somente aos órgãos autônomos da União, aqui entendidos como aqueles que possuem autonomia orçamentária e financeira.

De acordo com o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), incluem-se: Poder Executivo, Poder Judiciário (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral e Justiça do Distrito Federal e Territórios), Poder Legislativo (Senado Federal, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União), Ministério Público (e Conselho Nacional do Ministério Público)



e Defensoria Pública da União. Deve-se levar em conta que, nos casos dos Poderes Judiciário e Legislativo, os limites são individualizados para cada órgão. Também há que se considerar que somente os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social estão incluídos nos limites da Emenda Constitucional.

Quanto às despesas abrangidas, o Novo Regime Fiscal fixa limites apenas para as primárias, aqui entendidas como aquelas que modificam o resultado primário, alterando o endividamento líquido do governo no exercício correspondente. As despesas primárias se referem aos gastos com pessoal, previdência social, saúde, educação, assistência social, entre outros. As financeiras, que não afetam o resultado primário<sup>3</sup> e servem para o pagamento de juros e amortização da dívida pública, estão excluídas das limitações da Emenda.

As regras da EC são válidas pelos próximos vinte exercícios financeiros, sendo 2017 o primeiro ano. A metodologia será aplicada até 2036 e não poderá ser revista durante dez anos, por força do art. 108 do ADCT, que permite a revisão do método de correção dos limites impostos somente a partir do décimo exercício da vigência da Emenda, através de projeto de lei complementar.

### 3.2 Novas bases de cálculo

Antes do Novo Regime Fiscal, as despesas primárias eram calculadas de forma global, respeitados os percentuais fixados na Constituição para cada ente. A partir da EC nº 95/2016, as despesas primárias da União passaram a ser calculadas de forma diferente. Os novos limites estão consolidados no art. 107,

<sup>3</sup> O resultado primário corresponde à diferença entre as receitas e despesas do setor público, excluídas as despesas com “rolagem da dívida” e operações de crédito ativas e passivas.

§ 1º do ADCT, que assim estabelece:

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I – para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II – para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

Pelo inciso I do art. 107, § 1º, deduz-se o seguinte: o valor-limite de 2017 será fixado a partir da soma da despesa primária paga no exercício de 2016 e dos restos a pagar pagos no mesmo exercício. O montante deverá ser corrigido em 7,2%, resultando no valor-base de 2017. Para os exercícios posteriores (2018 a 2036), deverá ser utilizado o valor-base do ano anterior, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA<sup>4</sup> relativo ao período de julho do ano anterior a junho do ano de elaboração da lei orçamentária. Vejamos:

---

<sup>4</sup> O IPCA é um índice de inflação medido mensalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – que reflete a variação dos preços comerciais para o público final. É o medidor oficial da inflação do país.

Tabela 1: Representatividade das despesas com Programa de Infraestrutura em relação às despesas com investimento do estado do Ceará nos anos de 2012 a 2016

ANO	LIMITE
A1 (2017)	(DESPESA PRIMÁRIA PAGA EM 2016 + RESTOS A PAGAR PAGOS EM 2016) x 1,072
A2 (2018)	VALOR A1 x IPCA A1
A3 (2019)	VALOR A2 x IPCA A1
A20 (2036)	VALOR A19 x IPCA A19
Fonte: Elaboração própria (2017).	

Vê-se, com isso, que as regras do Novo Regime impedem o crescimento das despesas totais e reais do governo acima da inflação, mesmo se as condições econômicas estiverem favoráveis, de modo que somente será possível aumentar investimentos em uma área se houver cortes em outras (MONTEIRO, 2017, p. 261).

A maior discussão popular sobre o Novo Regime Fiscal gira em torno dos direitos sociais afetados pela limitação de despesas. Conforme já explicado, os limites impostos pela EC nº 95/2016 atingem as despesas primárias, nas quais se incluem os gastos com saúde, educação, previdência etc., de forma que as prestações estatais positivas sofrem prejuízo considerável. Sobre o tema, critica Cynara Monteiro (2017, p. 262):

Além da suspensão do projeto constituinte de 1988, o novo regime fiscal revela uma clara opção por uma antidemocracia econômica, inviabilizando a expansão e até mesmo a própria manutenção de políticas públicas para reservar dinheiro público e garantir o pagamento das obrigações assumidas pelo governo federal brasileiro perante os credores da dívida pública.

Para o Estudo Técnico nº 26/2016 (BRASIL, 2016a, p. 20), as novas formas de vinculação podem significar, na hipótese de crescimento real da receita, menor grau de proteção dessas áreas em relação ao piso calculado pelos critérios anteriores. “Por outro lado, diante da imposição de um teto geral para as despesas primárias, ao menos se impede que o Novo Regime Fiscal acarrete redução, em termos reais, dos atuais montantes alocados para os pisos da saúde e educação”.

Não obstante tal afirmação, o que se sabe é que, na realidade, a Emenda Constitucional destina recursos para o pagamento da dívida pública em detrimento de investimentos em despesas primárias, sob o fundamento de que o excesso de gastos com direitos sociais seria responsável pelo suposto déficit das contas públicas ensejador da reforma. Para Monteiro (2017, p. 274), a EC nº 95/2016 busca alcançar o equilíbrio fiscal pelo lado do corte de gastos, e não por investimentos, o que representa um grande equívoco.

### 3.3 Despesas excluídas

Além das despesas financeiras, a Emenda Constitucional nº 95/2016 também exclui algumas despesas primárias da base de cálculo e dos limites estabelecidos no art. 107. De acordo com o § 6º:

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I – transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complemen-

tações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II – créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

III – despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV – despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

O inciso II faz menção aos créditos extraordinários, tema principal deste trabalho. Conforme já visto, por sua natureza urgente e imprevisível, os créditos extraordinários só podem ser abertos nas situações previstas no art. 167, § 3º da Constituição Federal. De fato, seria arriscado que a EC nº 95/2016 impusesse limites a tais créditos, visto se referirem, ao menos teoricamente, a despesas excepcionais. No entanto, como será demonstrado adiante, o fato de os créditos extraordinários terem sido excluídos da base de cálculo da EC aumenta a possibilidade de sua utilização indevida (que já vem ocorrendo há muito tempo).

#### 3.4 Créditos extraordinários na Emenda Constitucional nº 95/2016 e a possibilidade de aumento do seu uso irrestrito

Os créditos extraordinários têm sido utilizados de forma totalmente distorcida e indiscriminada há mais de um século, com registros que datam do período imperial. Os dados coletados mostram que a maioria dos créditos extraordinários abertos serviram para o pagamento de despesas correntes, investimentos e inversões financeiras, o que configura total inobservância ao art. 167, § 3º da Constituição Federal, que só admite a utilização dos referidos créditos em caso de “despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção

interna ou calamidade pública”.

Nesse cenário de contenção de gastos, a hipótese a que se quer chegar é a de que os créditos extraordinários podem servir como um escape aos limites fixados pela Emenda Constitucional. Explico. O uso irrestrito dos créditos extraordinários já ocorre há muito tempo, mesmo em condições econômicas favoráveis e em gestões razoavelmente responsáveis. No contexto atual, marcado por forte crise econômica, inúmeros escândalos de corrupção e diversas reformas legislativas (fiscal, previdenciária, trabalhista), a tendência é que haja um aumento na demanda por recursos, sendo a abertura de crédito extraordinário uma das poucas formas de obtenção “fácil” de dinheiro público.

As facilidades são imensas. Em princípio, destaca-se a celeridade do procedimento, vez que a abertura dos créditos extraordinários se dá por medida provisória (tema já abordado), não havendo deliberação prévia do legislativo. A Constituição afirma que tais medidas devem ser submetidas de imediato ao Congresso Nacional (art. 62, caput, da CF), que deverá apreciá-las no prazo de sessenta dias, prorrogável uma vez por igual período (RAMOS FILHO, 2012, p. 40). No entanto, ao passar pelo crivo do Congresso Nacional, normalmente a MP já tem produzido seus efeitos e os recursos já têm sido despendidos.

O segundo fator que contribui para o uso descontrolado desses créditos é a facilidade de obtenção em relação aos demais créditos adicionais. De acordo com o que já foi tratado, os créditos suplementares e especiais necessitam de prévia indicação da fonte de custeio, só se admitindo o seu financiamento por meio do superávit financeiro apurado no exercício anterior, do excesso de arrecadação, da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou do produto de operações de

crédito autorizadas. Para os créditos extraordinários, não existe a necessidade de indicar a fonte de recursos, podendo haver, inclusive, aumento de despesas.

Por saber que pode recorrer a esse artifício, o gestor emprega menor diligência na previsão da receita e no planejamento da despesa. A simplicidade com que conta o poder público para abrir créditos extraordinários termina por estimular sua desorganização na administração das contas públicas. O resultado é que a falta de planejamento faz que despesas previsíveis se tornem urgentes por não terem sido tomadas as medidas necessárias no tempo devido, ensejando a abertura de créditos extraordinários por ausência de outra opção possível.

A falta de controle efetivo por parte do Tribunal de Contas e do Judiciário também contribui para que os créditos extraordinários sejam utilizados indiscriminadamente. Pelo que foi demonstrado anteriormente, o TCU tem relativizado, em algumas situações, os conceitos de “urgência” e “imprevisibilidade”, dadas as particularidades do caso concreto. Além disso, o controle exercido pelo TCU ocorre, na maioria das vezes, *a posteriori*, quando os danos ao erário já têm sido causados. O STF, noutra banda, só se manifesta quando provocado por meio de ADIs diante de medidas provisórias sobre créditos extraordinários, e seu posicionamento sobre a matéria, embora já pacificado no sentido de exigir o cumprimento dos requisitos de “urgência” e “imprevisibilidade”, é bastante recente.

Esse somatório de fatores cria um ambiente extremamente propício para a abertura irresponsável e descomedida de créditos extraordinários. Se não for exercida uma fiscalização mais incisiva pelos órgãos de controle, haverá grandes prejuízos aos cofres públicos e grave descumprimento dos preceitos consti-

tucionais, dos princípios orçamentários e das leis que tratam de finanças públicas.

### 3.5 Consequências do uso indiscriminado dos créditos extraordinários no contexto do Novo Regime Fiscal

A irresponsabilidade no uso de créditos extraordinários em tempos de crise econômica e num contexto de contenção de gastos pode trazer consequências significativas para o ordenamento jurídico e para o erário.

No âmbito jurídico, há um enfraquecimento do orçamento enquanto objeto de planejamento das ações estatais. Gleison Assis Reis (2011, p. 85) resume bem essa ideia ao afirmar que a abertura de créditos extraordinários, dissociada das hipóteses constitucionalmente previstas, ao diminuir a participação do povo e dos seus representantes legitimamente eleitos, produz grave consequência, vez que cria um orçamento paralelo do Tipo Executivo, próprio dos regimes autoritários.

Além disso, há que se considerar a afronta ao Princípio da Separação dos Poderes. A abertura contínua de créditos extraordinários por meio de medidas provisórias, além de comprometer a produção legislativa do Congresso Nacional, retira parte das competências do Poder Legislativo e torna o Poder Executivo formulador e executor de políticas públicas (ROCHA; MARCELINO; SANTANA, 2013, p. 824).

A credibilidade das leis orçamentárias, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei nº 4.320/64 e até mesmo da Constituição Federal resta, de certo modo, prejudicada, vez que a inobservância reiterada das normas legais e constitucionais e o escasso controle das ações estatais nesse sentido debilitam a



imperatividade desses institutos. Com essa margem, o gestor irresponsável se sente cada vez mais motivado a agir em desconformidade com a lei, por saber que suas condutas irregulares nem sempre sofrerão a punição necessária.

Outro desdobramento relevante se dá no plano econômico, sobretudo no comprometimento do dinheiro público. Nesse sentido, Rocha, Marcelino e Santana (2013, p. 824) explicam:

Em decorrência da prioridade de execução dada ao crédito extraordinário, ele acaba tornando-se uma espécie de orçamento paralelo ou, pelo menos, uma forma de despesa privilegiada. Gozando o status de despesa privilegiada e levando-se em consideração a necessidade de se alcançar e manter a meta de superávit primário, pode ser necessário cancelar dotações constantes da Lei Orçamentária Anual (LOA), aprovadas pelo Congresso Nacional, para que a meta seja cumprida.

Vê-se, portanto, que é urgente a necessidade de um controle mais efetivo da abertura dos créditos extraordinários. Já ficou demonstrado que, nos moldes atuais, a fiscalização nesse sentido não é suficiente para coibir ou ao menos diminuir a utilização desse tipo de crédito de maneira indevida. Ademais, deve-se levar em consideração que o cenário corrente se mostra ainda mais favorável para a prática de condutas irregulares, dada a limitação de gastos fixada pela EC nº 95/2016, o que demanda maior e mais eficiente controle.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Pelo que foi visto, a quase totalidade dos créditos extraor-

dinários abertos entre os anos de 2011 e 2017 não observou os requisitos de “urgência” e “imprevisibilidade” estabelecidos no § 3º do art. 167 da Constituição Federal. Os motivos que ensejaram a utilização dos créditos tiveram por base despesas correntes, nas quais se incluem o pagamento de servidores públicos (a exemplo do Judiciário, que recorreu aos créditos extraordinários para custear auxílio-moradia de agentes públicos, por meio da MP 711/2016), a manutenção ou o aperfeiçoamento de serviços, a compra de materiais, o financiamento de programas do governo etc. Com relação às despesas de capital, o poder público abriu créditos extraordinários para conceder empréstimos (como o Financiamento Estudantil – FIES, encontrado no texto de várias medidas provisórias), adquirir máquinas e equipamentos, investir no setor agropecuário e na pesquisa científica, entre outros.

Nenhuma das despesas citadas se enquadra nos critérios exigidos para a abertura de créditos extraordinários. O que ocorre é que, na prática, não há um planejamento adequado e responsável dos gastos públicos – tanto por desorganização do gestor quanto por motivos políticos – de modo que dispêndios totalmente previsíveis não são computados na lei orçamentária. Quando surge a urgente necessidade de se efetuar o gasto, não há valores disponíveis, restando apenas os créditos extraordinários como possível saída. Para se ter uma ideia, já houve situações em que o ente público se viu sem recursos para pagar a remuneração de servidores públicos, com o risco de interromper a continuidade de serviços essenciais por falta de pagamento. No caso, a única solução encontrada foi a abertura de créditos extraordinários, dada a urgência de obtenção de fundos, mesmo diante de circunstâncias completamente previsíveis.

A questão das medidas provisórias, que já foi discutida

neste estudo, representa outro problema quando se trata de créditos extraordinários. A facilidade de aquisição dos créditos se dá pelo fato de as MPs serem editadas pelo Executivo. Quando o Legislativo aprecia o seu conteúdo, normalmente os recursos já têm sido despendidos, cabendo ao Congresso Nacional apenas rejeitar a MP ou convertê-la em lei. A executoriedade imediata da medida provisória pode ser extremamente perigosa, vez que não são respeitados os requisitos constitucionais para sua abertura. O objetivo de tornar menos burocrático o processo de abertura dos créditos extraordinários serviu somente para estimular o seu uso indevido, tendo em vista que vivemos em um país onde predomina a cultura de inobservância à lei. Assim, no cenário e nas condições atuais, a MP não se mostra o instrumento normativo mais adequado para abrir créditos extraordinários.

No que se refere ao Novo Regime Fiscal, é necessário tecer algumas considerações. Com efeito, o objetivo desta pesquisa não é se posicionar sobre a Emenda Constitucional nº 95/2016, mas não há como ignorar o fato de que o legislador optou por priorizar as despesas financeiras da União em prejuízo das primárias. Na prática, retiram-se investimentos em direitos sociais para que sobre dinheiro para quitar a dívida pública. Isso significa drástica diminuição de recursos destinados à satisfação de políticas públicas, sendo os gastos com saúde e educação os mais afetados, já que, a partir de agora, só poderão ser corrigidos segundo o IPCA.

A EC nº 95/2016 exclui algumas despesas primárias da base de cálculo fixada. Para este estudo, importam os créditos extraordinários, que não se incluem nos limites da Emenda por serem uma categoria que não admite restrições financeiras. Há que se considerar, no entanto, que a intenção do constituinte

de exonerar tais dispêndios da contenção imposta pela EC pode representar uma ameaça às contas públicas, já que os créditos extraordinários representariam uma forma “fácil” de escape aos limites estabelecidos.

Fora todos os motivos já citados, como falta de planejamento do gestor, executoriedade imediata da medida provisória e fiscalização ineficiente, acrescenta-se o fato de que grande parte dos créditos extraordinários abertos se destina ao custeio de despesas primárias. Os dados colhidos entre 2011 e 2017 (fora os anos anteriores) mostram que inúmeros créditos serviram para o financiamento de gastos com saúde, educação (ensino e pesquisa), previdência social, transporte, segurança pública e outros. Assim, as condições se revelam demasiado propícias para o aumento do uso irregular e descontrolado dos créditos extraordinários. Além do mais, o país se encontra em um momento de instabilidade política, jurídica e econômica, associado à forte indignação popular diante de escândalos de corrupção e reformas constitucionais, o que contribui ainda mais para a ocorrência dessa hipótese.

Constata-se, portanto, que se não forem adotadas providências mais incisivas para conter a proliferação irregular de créditos extraordinários, a tendência dos próximos anos é a criação de um orçamento paralelo para o atendimento de despesas previsíveis, mas urgentes, devido à negligência do gestor quando do planejamento da vida financeira do Estado. Como consequência, poderão ser utilizados recursos públicos em prejuízo das dotações constantes da lei orçamentária, o que, certamente, compromete o erário.

É necessário, pois, que haja uma fiscalização prévia do cumprimento dos requisitos constitucionais de “imprevisibilida-

de” e “urgência”. Uma vez que o controle externo, exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, é posterior aos atos praticados pelo poder público, e que o controle concentrado de constitucionalidade sobre a medida provisória ocorre somente após a produção dos seus efeitos, uma possível saída seria rever a aplicação da MP enquanto instrumento de abertura de créditos extraordinários, pois só assim seria viável desempenhar um controle prévio.

Também é válido mencionar que o uso indevido de créditos adicionais pode configurar crime de responsabilidade por atentar contra a lei orçamentária, nos termos do art. 85, inciso VI da CRFB/88. Dessa forma, a efetiva aplicação de tal penalidade poderia ao menos diminuir a má utilização dos créditos extraordinários, considerando que, diante da possibilidade de sofrer sanções, o gestor irresponsável hesitaria antes de praticar uma conduta ilegal.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, L. S.; MOTTA, R. D. Uma análise sobre as decisões do STF em ADIs de Medidas Provisórias sobre créditos extraordinários. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, DF, v. 2, n. 2, p. 175-187, 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/2wIVnYA>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

BALEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e

Fiscalização Financeira. Estudo Técnico nº 26. Novo Regime Fiscal – **Emenda Constitucional 95/2016 Comentada**, Brasília, DF, dez. 2016a. Disponível em: <<http://bit.ly/2hFZoCi>>. Acesso em: 2 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 mar. 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <<http://bit.ly/2wqUwnX>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 405, de 18 de dezembro de 2007. Abre crédito extraordinário, em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 5.455.677.660,00, para os fins que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 dez. 2007. Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Governo. Presidência da República. Subchefia de Assuntos Parlamentares. Medidas Provisórias, 2011-2017. Brasília, DF, 2017a. Disponível em: <<http://bit.ly/2eldZsy>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4048. Relatora: Ministra Ellen Gracie, 14 de fevereiro de 2011. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 21 fev. 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/2wVvPCU>>. Acesso

em: 20 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4049. Relator: Ministro Teori Zavascki, 14 de março de 2016b. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 15 mar. 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2iLnmfD>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 1634**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, DF, 29 jun. 2016c. Disponível em: <<http://bit.ly/2vvYjTL>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 1716**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, DF, 06 jul. 2016d. Disponível em: <<http://bit.ly/2wqFGxs>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 666**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 05 abr. 2017b. Disponível em: <<http://bit.ly/2emxDd9>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

FURTADO, J. R. C. **Direito Financeiro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LEITE, H. **Manual de Direito Financeiro**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

MONTEIRO, C. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2gmhZ1W>>. Acesso em: 4 abr. 2017.

OLIVEIRA, R. F. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PASCOAL, V. **Direito Financeiro e Controle Externo**. 9. ed. São Paulo: Método, 2015.

RAMOS FILHO, C. A. M. **Curso de direito financeiro**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

REIS, G. A. **Criação indiscriminada de créditos extraordinários: análise crítica calcada no princípio orçamentário da legalidade, no paradigma da programação e na natureza institucional do orçamento público**. 2011. 135 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/2xAUkTf>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

ROCHA, D. G.; MARCELINO, G. F; SANTANA, C. M. Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. **Revista de Administração**. São Paulo, v. 48, n. 4, p.813-827, 2013. ISSN 0080-2107. Disponível em: <<http://bit.ly/2wIT4Vt>>. Acesso em: 10 mar. 2017.



ROCHA, D. G. **Política e processo orçamentário no Brasil: uma avaliação sobre a utilização dos créditos extraordinários (1995 a 2008)**. 2009. 157 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multi-institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília, UFPB/UFRN, Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://bit.ly/2wqHKWe>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

Recebido: 09/06/2017

Aprovado: 29/08/2017