



## **CRÉDITOS ADICIONAIS E O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL: Uma análise dos requisitos de imprevisibilidade e urgência dos créditos extraordinários**

**Alison Almeida Horst Gamba**  
**Universidade de Brasília (UnB)**  
*alisonvon\_@hotmail.com*

**Lucas Oliveira Gomes Ferreira**  
**Universidade de Brasília (UnB)**  
*lucasoliveira@unb.br*

### **Resumo**

O Orçamento Público é o documento que agrega todos os objetivos e programas do governo, reunindo os esforços para os recursos escassos serem distribuídos entre os setores da sociedade, visando o interesse público. O orçamento devidamente planejado resolve o descompasso existente entre as diversas demandas sociais e os recursos financeiros limitados. Este instrumento surge no interesse de se exercer controle político dos atos praticados pelas monarquias. O primeiro orçamento brasileiro foi concebido, segundo alguns estudiosos, pela Constituição de 1824. Porém, a efetiva consolidação de todos os procedimentos orçamentários se deu em 1964, com a aprovação da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. A ideia de planejamento vinculado ao orçamento ainda não estava madura, apesar de existir a procura por maior eficiência nos serviços públicos, bem como explicitação do programa de trabalho. Somente com a reforma orçamentária entre 1998 e 2000 que o planejamento passou a fazer parte do processo orçamentário. Visando conciliar o planejamento à execução do orçamento, a Constituição Federal, juntamente com a lei citada, fixaram mecanismos retificadores do orçamento. Esses mecanismos, chamados de créditos adicionais, visam o reforço de dotações, bem como criação de dotações não computadas no orçamento. A princípio, estes mecanismos deveriam ser utilizados excepcionalmente, visto que o orçamento foi devidamente planejado. Contudo o Poder Executivo tem extrapolado o seu uso para fins contestáveis e o uso descontrolado destes créditos pode gerar alguns desequilíbrios no orçamento.

**Palavras-chave:** Orçamento Público. Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários. Requisitos de Imprevisibilidade e Urgência.

### **INTRODUÇÃO**

A utilização dos créditos adicionais, em especial os créditos suplementares e extraordinários, remota desde 1850, pela Lei nº 589. Os créditos adicionais são utilizados como mecanismos retificadores do orçamento em virtude de variações de preços de bens e serviços, incorreções no planejamento, omissões orçamentárias e fatos impossíveis de serem previstos. Todos estes fatores geram a necessidade de se atualizar as dotações existentes ou criar novas autorizações a fim de prestar o devido serviço à sociedade.



O governo dispõe atualmente de três mecanismos retificadores: créditos suplementares, especiais e extraordinários. Estes auxiliam a administração pública federal na execução do orçamento durante um exercício financeiro. O orçamento devidamente planejado não necessitaria destes mecanismos de forma recorrente. Contudo, não é o que ocorre nos últimos anos.

Sanches (2001) destaca que são constantes os casos de edição de medidas provisórias pelo Poder Executivo. Segundo o autor, as medidas provisórias provocam o trancamento da pauta no Congresso Nacional, devido a obrigatoriedade deste em avaliar o ato e posteriormente, se cabível, propor uma lei de conversão.

Rocha (2009, p. 92-93), por intermédio de várias entrevistas, verificou que muitos especialistas da área orçamentária afirmam que a aprovação pelo Congresso Nacional “é inócua e sem sentido, vez que o crédito extraordinário já pode ser executado imediatamente, independentemente do Congresso.” Sem falar que ao serem apreciadas por este Poder, muitas das despesas descritas no ato já foram executadas. Ainda, o autor salienta que “em sua maioria, os aspectos técnicos acabam sendo sobrepujados pelos aspectos políticos”.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Gilmar Mendes, em sua análise da ADI nº4.048 de 2008, alertou sobre o fato do Poder Executivo editar medidas provisórias nas quais houve “patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais” para abertura de créditos extraordinários. Desde o início de 2007 até maio de 2008, o Poder Judiciário identificou 22 medidas provisórias “editadas para abertura de créditos especiais e suplementares travestidos de créditos extraordinários” (STF, ADI nº4.048/2008, p. 88).

Em face ao contexto da má utilização dos créditos extraordinários, o presente estudo propõe como objeto de pesquisa analisar processo de planejamento e execução do orçamento no Brasil por intermédio de uma análise dos créditos adicionais. O objetivo do presente trabalho é averiguar se a utilização dos créditos adicionais no orçamento público foi devidamente adotada segundo a legislação vigente e quais foram os possíveis motivos pela má utilização dos créditos adicionais. Para tanto, torna-se necessário verificar o momento da propositura das leis ordinárias e das medidas provisórias que autorizaram os créditos adicionais e analisar sua relação com o processo de planejamento e execução do orçamento público no Brasil.

No que se refere aos créditos extraordinários, torna-se vital identificar os motivos que ensejaram a abertura dos créditos extraordinários para avaliar se os requisitos de imprevisibilidade e urgência foram observados na sua propositura, já que o governo tem se utilizado de forma abusiva das medidas provisórias para corrigir o orçamento e dispor-se de um instrumento de eficácia imediata para realizar despesas que lhe convém.

Além da introdução que define o problema e sua contextualização e seus questionamentos, bem como os objetivos e a motivação do trabalho, a presente pesquisa se divide em outros cinco capítulos. O segundo trata as discussões teóricas e empíricas sobre a matéria orçamentária, entre trabalhos já realizados por outros autores. O terceiro trará os parâmetros da pesquisa em questão, portanto mencionará a metodologia de pesquisa. O quarto capítulo destacará os resultados da pesquisa, comentando e analisando profundamente seus dados. O quinto capítulo fará menção das conclusões obtidas pelo trabalho e possíveis sugestões para os problemas encontrados. Por fim, apresentam-se as referências bibliográficas.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO



O homem é um ser social e sobre isso Aristóteles (1985 apud Castro, 2013, p. 14) argumentava que “o homem se mostra como uma criatura eminentemente social, um animal político”. É inerente a sua natureza associar-se com outros homens e dificilmente procuraria viver isoladamente. Aristóteles apud Castro (2013, p. 14) afirma que resta evidente que o Estado é uma instituição natural e que o homem vem a ser, por natureza, um animal político. Um homem que, por temperamento, e não em razão de determinadas circunstâncias, não vive em sociedade, ou é um degenerado ou é muito superior a um homem.

Pereira (1999) relata que do ponto de vista biológico, disposto no Dicionário Geral das Ciências Humanas, a sociedade é a “comunidade animal natural que agrupa indivíduos da mesma espécie, ligados entre si pela potência dos fenômenos interativos, e ocupa um biótipo que a comunidade condiciona estreitamente”.

A diferença existente entre um agregado de animais irracionais e a reunião estável de humanos como uma sociedade é que esta se mostra dinâmica, mutável, evolutiva, porém aquela é estática (CASTRO, 2013, p.15).

A sociedade é o resultado da união de indivíduos que não se conformam apenas com uma simples aglutinação. Na medida em que o homem busca associar-se, cria-se a necessidade de existir algo que busque atender aos seus anseios e realizar as expectativas do homem em busca do bem comum. Surge, portanto, o Estado.

Em se tratando da finalidade do Estado em atender as necessidades da sociedade, o jurista e filósofo italiano Giorgio Dell Vechio afirma que “o Estado, não sendo um fim em si mesmo, tem por finalidade precípua atender à razão natural da vida em sociedade e promover a realização das expectativas do homem em busca da felicidade comum, ou seja, na realização do bem comum” (DEL VECHIO, 1951 apud PEREIRA, 1999, p. 45).

O simples fato de o Estado ter em seu poder recursos financeiros não garante que as demandas da sociedade sejam atendidas. As necessidades humanas são ilimitadas e os recursos financeiros são limitados, existindo, portanto, descompasso nesta relação recursos versus demandas. O problema existente entre qual demanda atender, a que custo, em que prazo realizar, tudo pode ser resolvido e encontrado em um orçamento público (ROCHA, 2009).

O orçamento público é o documento final no qual reúne-se os esforços para alocar devidamente os recursos limitados visando o atendimento do interesse da sociedade. Dos conceitos clássicos, o “Orçamento é um plano que expressa em termos físicos e financeiros, para um período de tempo, o programa de operações do governo (ações) e os meios de financiamento” (GIACOMONI, 2010, apud CASTRO, 2013, p.35).

Segundo Giambiagi e Além (2000, p. 30), a ação do governo se divide basicamente em três funções essenciais: alocativa, distributiva e estabilizadora. A função alocativa faz menção ao fornecimento de bens públicos. A função estabilizadora está vinculada as medidas econômicas adotadas pelo Estado no controle da economia do país, no intuito de manter alto nível de emprego, estabilidade dos preços, taxa de crescimento econômico favorável, eficiência produtiva, entre outros. A função distributiva busca ajustes na distribuição de renda tornando-a mais justa para toda a sociedade, para tanto adota medidas como isenção tributária, subsídios e programas sociais.

Na Inglaterra, a preocupação com o controle dos recursos do Estado remota desde 1217, em que foi promulgada Carta Magna assegurando o controle da propositura de novos tributos

pelos Reis. Com esta Carta Magna, o Conselho dos Comuns (órgão de representação da época) tinha o objetivo reduzir o ilimitado poder discricionário do rei em matéria tributária. Este consentimento de um controle representativo adotado pelo Parlamento nem sempre foi tranquilo. Em várias situações os monarcas tendiam a reagir estimulados pelo absolutismo que dominava a coroa britânica (GIACOMONI, 2010). As posições contrárias entre o Parlamento e os Monarcas culminaram em vários conflitos no século XVII. As divergências eram oriundas em face do volume de recursos de que a coroa tentava apropriar-se pelo mecanismo tributário. O contexto histórico mostrava que não bastava somente a cobrança de rendas públicas, entretanto se tornava necessário verificar se sua aplicação correspondia às finalidades para as quais foram autorizadas.

Segundo Giacomoni (2010), a ideia de se constituir um orçamento teve surgimento nos movimentos em prol da independência da colônia, motivados pela Revolução Francesa em 1789. Em virtude do descontentamento por parte da alta carga tributária da Derrama, a inconfidência mineira foi exemplo desta tendência. Contudo a suspensão da Derrama determinou o fim dos protestos e mostrou que o movimento em prol da independência estava mais preocupado com o fim dos impostos absurdos que o próprio interesse da independência.

Com a vinda de D. João VI para o Brasil, houve várias mudanças no cenário financeiro dentre elas a abertura dos portos e a cobrança de tributos aduaneiros. Para tanto, foram criados o Erário Público (Tesouro) e um regime de contabilidade.

Para muitos estudiosos a Constituição de 1824 foi o primeiro normativo no país a tratar sobre as exigências no sentido de elaboração de um orçamento, logo para muitos foi o primeiro orçamento. Por ser mais avançada para época, a Constituição obteve problemas de implantação. Outros ainda acreditam que o Decreto Legislativo de 15/12/1830 foi grande marco para o orçamento, haja vista que este decreto conseguiu prever as receitas e fixar as despesas das províncias para o exercício de 1831 (GIACOMONI, 2010).

A Constituição de 1824 distribuiu as seguintes competências para os poderes: 1º ao Executivo competia a elaboração da proposta orçamentária, 2º Competia a Assembleia Geral a aprovação do orçamento e 3º a Câmara dos Deputados detinha a iniciativa das leis sobre impostos (GIACOMONI, 2010).

Este período marca a consolidação no Brasil do chamado Orçamento Tradicional. Este modelo tinha como característica foco no controle político do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo. A histórica visão dos estados absolutistas que possuíam uma administração onerosa, gastos exagerados voltados para o bem estar dos Reis e a nobreza (não existia a separação entre bens privados e bens públicos) acarretaram em um desgaste para com a burguesia crescente e a população que em sua grande maioria vivia na miséria. Precisava-se de um Estado menos intervencionista e que contribuísse para aumento dos lucros dos burgueses (GIACOMONI, 2010).

Ao órgão representativo, interessava verificar o grau de honestidade do executivo, se este aplicava os recursos no interesse público. A efetividade, eficiência e eficácia eram aspectos deixados em segundo plano, bem como o caráter econômico, administrativo e cultural. Visava-se, portanto, um controle político. Consequentemente o orçamento era mera peça contábil, limitando-se apenas na quantificação dos recursos e no controle do Legislativo.



O critério para distribuição dos recursos públicos para períodos subsequentes era definido com base nos gastos nos exercícios anteriores, não existia planejamento para novas realizações futuras, ou seja, era latente a ausência da integração do planejamento no orçamento.

O Orçamento Programa foi introduzido no Brasil por meio da Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 e do Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Porém somente a Constituição Federal de 1988 que consolidou o orçamento programa ao definir o PPA, a LDO e a LOA como novos instrumentos para processo de planejamento e execução orçamentária.

Efetivamente, o Orçamento Programa é instaurado entre 1998 e 2000 em virtude da reforma orçamentária proposta pelo Decreto nº 2.829/1998, a Lei Complementar nº 101/2000 e o PPA 2000/2003. A principal diferença do Orçamento Desempenho para o Orçamento Programa é a não vinculação a um instrumento central de planejamento das ações do governo. Burkhead (1971, apud Giacomoni (2010, p. 166) salienta a diferença entre os dois modelos:

O planejamento é reconhecidamente uma necessidade. As relações e instituições se complicaram, a renda nacional está em crescimento na medida em que os custos do governo também aumentaram. A redução dos custos do governo se realiza por intermédio do planejamento político (PERSON, 1946).

A elaboração de um orçamento para um ano qualquer precisa de uma verificação dos programas, observando-se os recursos necessários nos anos seguintes. Na medida em que os fundos disponíveis são sempre limitados, as autoridades orçamentárias precisam de um norteador inteligente que lhes indique como escolher dentre as muitas necessidades para uma só verba. As necessidades futuras devem ser estudadas e apresentadas em termos de planos de ação definidos. O próprio orçamento é um plano de trabalho (WALKER, 1944, p. 43-46).

No tocante ao planejamento, Silva (2009, p. 173) afirma que o processo de confecção e discussão dos instrumentos de planejamento governamental deve ser capaz de evidenciar com maior veracidade a responsabilidade do governo para com a sociedade, posto que o orçamento deva “indicar com clareza os objetivos perseguidos pela nação da qual o governo é intérprete”.

Segundo Castro (2013), o governo, para realizar o processo de distribuição dos recursos na gestão público, planeja e executa o orçamento em um processo formado por um ciclo.

O processo orçamentário é contínuo, há um ciclo no qual o Poder Executivo e o Poder Legislativo participam de forma dependente do processo. Este ciclo divide-se em: *a.* Elaboração e apresentação de projetos de orçamento, *b.* Apreciação do Poder Legislativo, *c.* Execução do Poder Executivo e *d.* Controle realizado pelo Poder Legislativo. Observa-se que ao mesmo tempo em que acontece a execução orçamentária de um ano, concomitantemente está sendo elaborado o outro para o próximo exercício. Junto a esse processo, o Poder Legislativo aprova os projetos apresentados pelo Poder Executivo em um ano e concomitantemente realiza o controle da execução do orçamento vingente.

A iniciativa da apresentação do projeto de lei orçamentária é privativa do chefe do Poder Executivo (BRASIL, 1988). Cabe ao Presidente encaminhar os projetos de PPA e LOA para o Congresso via SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento) por mensagem presidencial até 31 de Agosto. Os projetos são devolvidos até 22 de dezembro para sanção ou veto do Presidente. O projeto de LDO, por sua vez, é encaminhado pelo Presidente até 15 de Abril e devolvido pelo Congresso Nacional em até 17 de Julho, conforme dispõe o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias no art. 35, §2º.

O ciclo orçamentário está compreendido em um período maior que um exercício financeiro, logo não se confunde com este, que por sua vez, é definido pelo art. 34 da Lei nº 4.320/64, no qual coincidirá com o ano civil. Logo, o exercício financeiro está compreendido entre primeiro de janeiro e trinta e um de dezembro.

Os recursos necessários para realização dos programas de trabalho de governo são autorizados através dos créditos orçamentários aprovados pelo Poder Legislativo no orçamento anual. Logo, os créditos orçamentários são autorizações para gastos com os programas de governo. Tais créditos são discriminados pelos órgãos segundo a classificação institucional (SILVA, 2009, p. 207).

Créditos adicionais são todas as autorizações de despesas públicas não computadas ou insuficientemente dotadas nas leis de orçamento. A Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 estabelece três tipos de créditos adicionais: Especiais, Suplementares e Extraordinários.

Créditos Especiais são destinados às despesas no qual a lei do orçamento não cogita, não prevê, mas são necessários no decorrer do exercício financeiro. Os créditos Suplementares são reservados a suprir, acrescentar um crédito em casos de deficiência de dotação orçamentária. Esta deficiência pode ser decorrente de novos encargos, desenvolvimento de serviços ou erro de previsão. Os créditos extraordinários são autorizações excepcionais, reservadas somente aos casos de extrema urgência, calamidade pública ou necessidade de ordem pública (LOPES, 1944, p. 11).

O art. 41 da Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 define como suplementares os créditos destinados a reforço de dotação orçamentária e os créditos especiais para despesas para as quais não haja previsão orçamentária. Já os créditos extraordinários são destinados para despesas urgentes e imprevistas.

Os créditos adicionais terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que forem abertos, salvo disposição legal em contrário. Caso o ato ou lei que autorizou os especiais e extraordinários for promulgado nos últimos 4 meses do exercício financeiro, os créditos poderão ser utilizados no exercício seguinte. Estes serão reabertos nos limites de seus saldos remanescentes e recepcionados pela nova lei orçamentária anual (BRASIL, 1988).

### **3. METODOLOGIA DE PESQUISA**

Ao se definir o método de pesquisa, Marconi e Lakatos (2003, p. 83) afirmam que este é um conjunto de atividades sistemáticas e racionais que auxilia o alcance dos objetivos, traçando o caminho a ser seguido, identificando erros e servindo de suporte para as decisões de cientistas.

Segundo Beuren e Raupp (2006, p. 79), devido algumas características próprias da Contabilidade, as tipologias de delineamento de pesquisas se dividem em três grupos: pesquisas quanto aos objetivos, no qual se divide em pesquisa exploratória, descritiva e explicativa; pesquisa quanto aos procedimentos técnicos, que se divide em estudo de caso, levantamento, pesquisa bibliográfica, documental, participante e experimental; e pesquisa quanto à abordagem do problema, que se divide em pesquisa qualitativa e quantitativa.

Portanto, a fim de atingirmos o objetivo deste trabalho, esta pesquisa, quanto aos procedimentos técnicos, classifica-se em Pesquisa Documental elaborada com base em análise de Medidas Provisórias interpostas pelo Poder Executivo para abertura de créditos extraordinários, bem como de Leis Ordinárias que propuseram autorização e posterior abertura de créditos



suplementares e especiais. Para Marconi e Lakatos (2003, p. 174), a característica da pesquisa documental “é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escrita ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias”.

Quanto à abordagem ao problema, esta pesquisa é qualitativa, visto que os problemas analisados não se resumem a números, mas sim a outras variáveis envolvidas no processo de concessão de créditos orçamentários.

Coletaram-se dados referentes a abertura e execução dos créditos adicionais no sítio do Congresso Nacional, analisando fontes primárias para análise documental como texto das leis e dos atos normativos e seus anexos, dentre eles as Exposições de Motivos, Notas Técnicas da Comissão Mista de Orçamento, Quadro de Votação, Quadro de Tramitação dos projetos de leis por ano, bem como Leis Orçamentárias Anuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Plano Plurianual 2012-2015 e seus anexos.

A seleção da amostra para análise foi distinta para os créditos extraordinários e para os créditos suplementares e especiais. Para os créditos extraordinários, em virtude da natureza do ato administrativo normativo, a saber, medida provisória, que é editado para abrir os créditos extraordinários e de sua peculiaridade no universo jurídico, foram levantadas todas as medidas provisórias editadas de 2011 a 2013, tabulando-se os seguintes dados: número de referência do ato normativo, data de abertura, valor do crédito autorizado, objetivo da dotação, motivos para sua abertura e caráter de urgência e imprevisibilidade.

A peculiaridade da medida provisória no universo jurídico se deve ao fato de se constituir exceção derogatória do postulado da divisão funcional do poder (SANCHES, 1999). O Poder Executivo, em razão de um estado de necessidade, adota medidas imediatas. Para tanto, exerce atividade típica do Poder Legislativo, editando ato administrativo com força de lei. Por consequência, a análise das medidas provisórias que versem sobre matéria orçamentária para abertura de crédito extraordinário torna-se muito importante a fim de verificar possíveis tentativas do Poder Executivo na correção do planejamento do orçamento e sua execução, bem como possível desvio do controle político executado previamente em todas as leis de matéria orçamentária pelo Poder Legislativo.

Para os créditos suplementares e especiais, foram levantadas todas as leis promulgadas de 2007 a 2013, tabulando-se os seguintes dados: número de referência do ato normativo, data de abertura e valor do crédito autorizado. O objetivo é avaliar as leis ordinárias quanto ao momento de sua propositura dos créditos adicionais e se este momento interfere no planejamento e execução do orçamento. Como já mencionado na delimitação da pesquisa, não foram abordados os créditos suplementares autorizados previamente nas leis orçamentárias anuais no período de 2007 a 2013.

Para verificação dos créditos adicionais, no primeiro momento se ateu a análise das medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo durante os anos de 2011, 2012 e 2013. Inicialmente, analisou-se o momento no qual os atos normativos foram propostos, destacando a quantidade destes editados no primeiro e no segundo semestre de um exercício financeiro. Posteriormente, calculou-se o montante autorizado por órgão orçamentário, obedecendo a classificação institucional do Manual Técnico do Orçamento, bem como o montante autorizado por subfunção, obedecendo a classificação funcional do mesmo Manual Técnico do Orçamento.



Estes montantes auxiliaram na obtenção de créditos autorizados por órgão orçamentário e sua respectiva finalidade, explorando em quais funções o Poder Executivo desejava agir.

#### 4. RESULTADOS

No ano de 2011, foram abertas 5 medidas provisórias, totalizando R\$ 2.358.111.700,00, logo, considerando o montante previsto pela Lei Orçamentária Anual para 2011 de R\$2.073.390.152.400,00, as medidas provisórias corresponderam a 0,11% do valor previsto na lei orçamentária. Quanto ao momento de sua abertura, o crédito extraordinário foi aberto em sua maioria no 1º semestre deste ano (três das cinco medidas provisórias foram abertas até junho). Já as medidas provisórias abertas no 2º semestre, todas ocorreram nos últimos 4 meses do exercício, garantindo a possibilidade de sua reabertura dos seus saldos residuais para o exercício seguinte.

No referido ano, as proposições de medidas provisórias ocorreram, em sua maioria, em virtude de desastres naturais ocorridos no período. Apenas 19,53% dos créditos extraordinários não estiveram enquadrados no critério desta pesquisa. A fim de atender as populações afetadas pelas fortes chuvas no nordeste e norte e a prolongada estiagem na região do centro-oeste e do semiárido do nordeste, o Ministério da Integração Nacional recebeu mais da metade dos créditos extraordinários abertos no ano, totalizando R\$1,6 bilhões de reais. Os recursos tinham por objetivo a concessão de cestas básicas, agasalhos e abrigos emergenciais, distribuição de água potável, construção de sistemas de distribuição de água residencial e perfuração de poços.

As dotações destinadas ao Ministério da Defesa decorreram da necessidade de viabilizar a pronta atuação das atividades de defesa civil, desempenhadas pelas Forças Armadas em conjunto com os órgãos de defesa civil, em prol das populações atingidas por desastres naturais. Foi instaurado o Plano Emergencial do Emprego das Forças Armadas, no qual a atuação destas se resumiu em ações de salvamento e de socorro, apoio a saúde, sustentação de tropas, obras de engenharia e apoio aéreo. Segue abaixo uma tabela com o montante dos créditos autorizados distribuídos por subfunção, no qual a tabela caracteriza a natureza da atuação governamental por meio dos créditos extraordinários.

**Tabela 1. Dotação por classificação funcional – Ano 2011**

DOTAÇÃO POR CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL – ANO 2011		
SUBFUNÇÃO	VALOR AUTORIZADO (R\$)	%
DEFESA CIVIL – 182	R\$ 1.727.581.700,00	73,26%
ENSINO PROFISSIONAL – 363	R\$ 460.530.000,00	19,53%
TRANSPORTE RODOVIÁRIO – 782	R\$ 90.000.000,00	3,82%
TRANSFERÊNCIAS PARA EDUCAÇÃO BÁSICA - 847	R\$ 74.000.000,00	3,14%
DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO -571	R\$ 6.000.000,00	0,25%
TOTAL	R\$ 2.358.111.700,00	100,00%

Fonte: elaborado pelo próprio autor a partir de dados do sítio do Congresso Nacional: [www2.camara.leg.br/](http://www2.camara.leg.br/).

A Defesa Civil, portanto, foi a subfunção mais utilizada respondendo por R\$ 1.727.581.700,00, correspondendo por 73,26% dos créditos extraordinários para o ano, o que evidencia o impacto dos desastres naturais no orçamento público.

Não obstante a pronta atuação do governo federal diante dos desastres naturais, foram concedidos R\$90 milhões de reais ao Ministério dos Transportes a fim de promover a realização de obras rodoviárias emergenciais nas rodovias federais em diversas regiões do país danificadas





pelas chuvas. A situação requereu a ação imediata do governo federal evitando problemas de ordem econômica e social, como problema de abastecimento e falta de transporte para escoar a produção agrícola e industrial.

O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação recebeu R\$ 6 Milhões de reais para dotar o país de infraestrutura instalada capaz de melhorar a previsão desastres naturais haja vista que a ocorrência destes desastres foi mais frequente. A proposta foi adquirir novos radares de monitoramento para assegurar ao Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais tecnologias avançadas para previsão de desastres naturais.

Já os créditos em favor do Ministério da Educação, R\$ 74 milhões foram transferidos aos estados e municípios atingidos pelas chuvas a fim de reconstruírem, reformarem ou adequarem a estrutura das escolas públicas para retorno às aulas. Esta situação trata-se de urgência, pois a não intervenção do governo poderá gerar atraso no cronograma das aulas e afetar o programa de ensino a população. Todos os créditos em favor dos ministérios supramencionados condizem com o disposto na Constituição Federal, nos quais a prolongada estiagem e as fortes chuvas provocaram em diversos danos e prejuízos as populações afetadas e aos governos estaduais e municipais. A magnitude dos danos foi suficiente para que o governo atribuisse caso de calamidade pública, exigindo sua imediata atuação já que a sua ausência acarretaria em maiores prejuízos a sociedade e possíveis mortes.

Entretanto, os R\$ 460,5 milhões restantes repassados ao Ministério da Educação tinham por objetivo viabilizar a oferta de bolsas para formação de estudantes e trabalhadores e o financiamento da educação profissional e tecnológica por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Estas ações não decorrem de nenhum dos critérios definidos pela Constituição Federal, no art. 167, §3º.

Portanto, as despesas para ofertas de bolsas de formação de estudantes e trabalhadores para o PRONATEC não são gastos imprevisíveis, isto é, não passíveis de previsão. São despesas que poderiam ser devidamente previstas e não foram possivelmente por erro de planejamento. Foram mais de 400 milhões de reais abertos em 28 de Outubro de 2011 (Medida Provisória nº548), correspondendo a 9,26% do valor autorizado na Lei Orçamentária Anual de 2011 (R\$4.973.459.008,00, total concedido ao programa Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica) e 19,53% do total de créditos extraordinários para mesmo ano. Os gastos com incentivo ao aperfeiçoamento profissional não exigem do governo pronta atuação, como nos casos de desastres naturais ocorridos neste mesmo período. A falta de planejamento do PRONATEC é claro ao se verificar a data da criação deste programa, dada pela Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011, dois dias antes da abertura da Medida Provisória supracitada, aberto dia 28 de Outubro do mesmo ano. Como não existia previsão na LOA para o PRONATEC (apesar de poder enquadrá-lo no programa de Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica), era correta a abertura de crédito especial por lei ordinária especial a fim de que as dotações fossem devidamente apreciadas pelo Congresso Nacional, não escapando do controle político exercido pelo Legislativo esta concessão de créditos orçamentários por Medida Provisória.

No ano de 2012 foram propostas nove medidas provisórias que somadas contabilizaram R\$76.895.405.671,00. Quanto ao momento de sua abertura, o crédito extraordinário foi aberto em sua maioria no 1º semestre deste ano (cinco das nove medidas provisórias foram abertas até junho). Já as medidas provisórias abertas no 2º semestre, todas ocorreram nos últimos quatro



meses do exercício, garantindo a possibilidade de sua reabertura dos seus saldos residuais para o exercício seguinte, conforme já assegurado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias nº12.465 de 17 de Agosto de 2011, no qual determina:

Se compararmos o montante de créditos extraordinários abertos em 2011 com o ano de 2012, haverá um aumento de 3.260,89%. Isso é resultado da abertura da Medida Provisória nº 598/2012 em 27 de Dezembro de 2012 no valor de R\$65.302.507.553,00. O valor é significativamente relevante se comparado aos valores de outras medidas provisórias abertas no mesmo ano. Segue abaixo a tabela com os valores autorizados para cada ato normativo.

**Tabela 3. Lista de medidas provisórias editadas em 2012**

LEI/MP	DATA	DOTAÇÃO (R\$)	%
MPV Nº598/2012	27/12/2012	R\$ 65.302.507.553,00	84,92%
MPV Nº573/2012	27/06/2012	R\$ 6.843.701.650,00	8,90%
MPV Nº588/2012	12/11/2012	R\$ 1.683.716.400,00	2,19%
MPV Nº566/2012	24/04/2012	R\$ 706.400.000,00	0,92%
MPV Nº569/2012	14/05/2012	R\$ 688.497.000,00	0,90%
MPV Nº583/2012	10/10/2012	R\$ 676.000.000,00	0,88%
MPV Nº596/2012	06/12/2012	R\$ 573.330.080,00	0,75%
MPV Nº572/2012	05/06/2012	R\$ 381.252.988,00	0,50%
MPV Nº560/2012	07/03/2012	R\$ 40.000.000,00	0,05%
TOTAL		R\$ 76.895.405.671,00	100,00%

Fonte: elaborado pelo próprio autor a partir de dados do sítio do Congresso Nacional [www2.camara.leg.br/](http://www2.camara.leg.br/).

O referido ato administrativo corresponde a 84,92% dos créditos abertos no ano. A justificativa apresentada pelo governo na EM nº00341/2012 MP, redigida pela Ministra Miriam Aparecida Belchior, o crédito permitiria “a continuidade da execução de investimentos prioritários no exercício de 2013, com destaque para grandes obras de infraestrutura implementadas pelo Governo Federal, de forma a evitar atrasos em seus cronogramas de execução que, de outro modo, resultariam em prejuízos financeiros e postergação de benefícios previstos à população de diversas localidades do País”. Essa Exposição de Motivos que fundamenta a propositura da medida provisória pode estar relacionada ao atraso na aprovação e posterior sanção da Lei Orçamentária Anual de 2013. Esta foi apenas sancionada e publicada no Diário Oficial da União em 05 de Abril de 2013, ocasionando em atraso para orçamento de mais de três meses.

Tendo em vista que os créditos previstos na medida provisória são destinados a despesas que não são de caráter de urgência e imprevisibilidade, como as despesas decorrentes de calamidade pública, comoção interna e guerra, e considerando os dispositivos constitucionais e legais, a Medida Provisória nº598/2012 foi incompatível com critério legal disposto no §3º, do art. 167, da Constituição Federal e consequentemente não se enquadrou no critério desta pesquisa.

Outro problema encontrado foi a execução de um orçamento paralelo ao orçamento ordinário, já que muitos dos investimentos aprovados pela Medida Provisória nº 598/2012 demandariam muitos meses para serem executados. Rocha (2009) obteve resultado semelhante após estudo das entrevistas realizadas com agentes públicos envolvidos no processo orçamentário.

No ano de 2013 foram propostas 8 medidas provisórias que somadas contabilizaram R\$ 13.860.779.656,00. No tocante ao momento de sua abertura, o crédito extraordinário foi aberto em sua maioria no 2º semestre deste ano (cinco das oito medidas provisórias foram abertas de julho a dezembro). Destas, 3 foram abertas nos últimos 4 meses do exercício, garantindo a possibilidade de sua reabertura dos seus saldos residuais para o exercício seguinte, conforme já assegurado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 12.708 de 17 de agosto de 2012. Utilizando-se deste dispositivo, o Poder Executivo abriu em 30 de Dezembro a Medida Provisória nº 637/2012 no valor de R\$1.978.600.000,00 para suprir as despesas que segundo o governo eram urgentes e viabilizar alguns investimentos para 2014. É notável, por esta medida provisória, a edição de um orçamento paralelo para o exercício seguinte, comprometendo a execução de despesas já previstas e devidamente aprovadas pelo Congresso Nacional.

A preferência pela abertura dos créditos extraordinários no 2º semestre pode estar relacionada a um planejamento incorreto, com falhas nas estimativas de gastos ou a despesas de caráter urgente e que sejam imprevisíveis como as decorrentes de guerra, calamidade pública e comoção interna. Caso se analise a Lei Orçamentária Anual de 2013, verifica-se que houve atraso na sua aprovação pelo Congresso Nacional. O Poder Legislativo descumpriu normativo constitucional presente nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, no Art. 35, § 2º da Constituição Federal, ao não enviar até 22 de dezembro de 2012 o substitutivo da Lei Orçamentária Anual para 2013.

Ao se verificar o quadro de tramitação dos projetos de lei no ano de 2012, o PLOA (projeto de Lei Orçamentário Anual para 2013) foi encaminhado em 31/08/2012 ao Congresso Nacional, e este se incumbiu de repassar a Comissão Mista de Orçamento em 03/09/2012. Após aprovação nesta comissão, o PLOA permaneceu até 19/02/2013 na pauta de votação do Congresso Nacional, contabilizando mais de cinco meses para apreciação. Foram propostas 8.393 emendas ao projeto de lei no período de 21 de novembro a 29 do mesmo mês, e a devida apresentação de relatório da Comissão Mista do Orçamento em 17 de Dezembro. Com o relatório em mãos, a CMO realizou a votação das emendas em 20 de Dezembro. Somente em 19 de Fevereiro de 2013 que o substitutivo (Projeto de Lei + emendas) foi votado no Congresso Nacional. É notório que a votação no congresso só ocorreu depois do recesso parlamentar, recesso este que foi usufruído por todos os parlamentares, mesmo com projetos de lei atrasados na casa legislativa.

No Anexo I deste trabalho faz menção ao Quadro de Tramitação dos Projetos de Lei Orçamentária Anual para os exercícios de 2011, 2012 e 2013. Verifica-se que o número de emendas ao Projeto de LOA foi menor em 2013, com 8.393 emendas. A apresentação destas ocorreram no mesmo período que os outros projetos de lei (geralmente no mês de Novembro). Todavia, o processo que corre desde a apresentação do relatório da Comissão Mista do Orçamento, a votação das emendas até a posterior saída desta comissão percorre 28 dias se comparado os anos de 2011 e 2012. Em contrapartida, o projeto da LOA de 2013 percorreu 82 dias, mesmo existindo o menor número de emendas.

Possivelmente, o atraso do orçamento deveu-se por disputas políticas internas. Portanto, a falta de comprometimento do Congresso Nacional em relação aos prazos legais é evidente. A responsabilização pelo atraso não é possível haja vista que não existe legislação que puna os responsáveis pelo atraso da aprovação da LOA 2013.



Segue abaixo os valores previstos para execução orçamentária de 2011 a 2013 para o Programa Operações Especiais: Financiamento com Retorno.

**Tabela 7. Dotação destinada ao Programa 0902 – Operações Especiais: Financiamento com Retorno para período de 2011 a 2013**

0902 – OPERAÇÕES ESPECIAIS: FINANCIAMENTO COM RETORNO	
ANO	VALOR
2011	R\$ 13.137.339.809,00
2012	R\$ 13.196.565.929,00
2013	R\$ 13.349.339.142,00

Fonte: elaborado pelo próprio autor a partir de dados do sítio do Congresso Nacional [www2.camara.leg.br/](http://www2.camara.leg.br/).

Conclui-se, portanto, que houve falha no planejamento orçamentário e na previsão de despesas. Se houve crescimento exponencial das despesas, as previsões deveriam acompanhar proporcionalmente este crescimento das despesas. Kohama (2008) confirma a falta de planejamento, e defende que falta pressupostos essenciais como definição clara de objetivos e metas; um sistema de controle e avaliação de resultados e afirma alguns motivos pelo excesso de créditos adicionais. Ou o Governo subestimou as receitas e consequentemente fixou dotações em nível inferior, ou estas fixações de dotações subestimadas foram propositais, já que por intermédio das medidas provisórias a abertura de créditos para o processo de execução de despesas é mais efetivo. Esta efetividade da medida provisória foi um dos pontos positivos destacados por Rocha (2009) ao entrevistar pessoas envolvidas no Poder Executivo com o processo orçamentário. Segundo alguns destes entrevistados, o governo garante rapidamente as dotações necessárias para enfrentar uma situação emergencial. ROCHA ainda afirma que é “interessante notar que essa característica positiva” ao instrumento (medida provisória) foi dada apenas por pessoas do Poder Executivo.

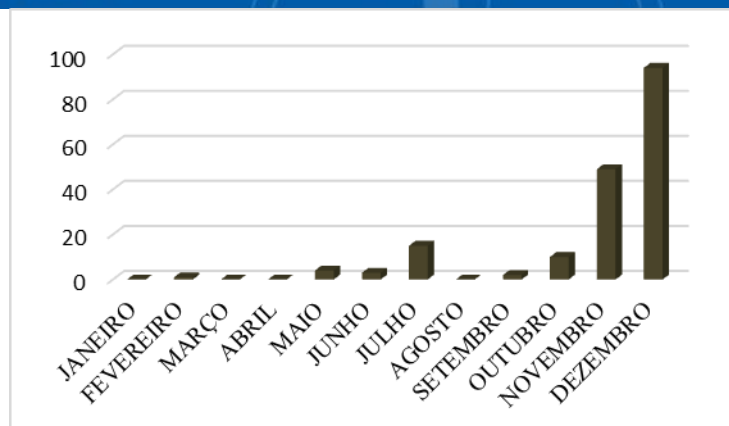
Em favor do Ministério de Minas e Energia foram concedidos R\$ 60.000.000,00 a fim de realizar contratação de empresa estatal federal para o serviço de logística e recuperação de equipamentos de geração de energia elétrica cedidos a Bolívia. O Estado Plurinacional da Bolívia requereu ao Brasil cooperação energética para fazer frente a seu déficit energético que estava ocasionado em prejuízos para aquele país. Apesar de ser uma despesa urgente e imprevisível para a Bolívia, o gasto com a reforma e transporte de geradores (caracterizados pela ANEEL como inservíveis para o serviço público brasileiro) não se enquadra em despesas decorrentes de calamidade pública, guerra ou comoção interna, haja vista que a norma constitucional não entra no mérito de despesas de caráter político e diplomático como este, pelo contrário, restringe a casos internos de extrema urgência.

Este caso mostrou como a motivação política também interfere na edição de medidas provisórias e que incentiva o Poder Executivo a propor créditos extraordinários para casos previsíveis e não urgentes.

#### **4.1 Créditos Suplementares e Especiais**

Ao analisarmos os créditos suplementares autorizados nos últimos sete anos pelo Governo Federal, verificou-se tendência de abertura daqueles créditos adicionais no 2º semestre.

#### **Gráfico 1. Quantidade de leis para créditos suplementares promulgadas por mês entre 2007 e 2013**



Fonte: elaborado pelo próprio autor a partir de dados do sítio do Congresso Nacional [www2.camara.leg.br/](http://www2.camara.leg.br/).

Foram publicadas 178 leis ordinárias específicas entre 2007 e 2013. Destas, 170 leis foram publicadas no 2º semestre, ou seja, 95,51% das leis ordinárias. Apenas 4,49% das leis para créditos suplementares foram publicadas apenas no 1º semestre. Se detalharmos o número das leis publicadas por mês, teremos os seguintes dados:

Tabela 10. Quantidade de leis ordinárias que créditos suplementares promulgadas por mês entre o período de 2007 e 2013

MÊS	QUANTIDADE DE LEIS	%
JANEIRO	0	0,00%
FEVEREIRO	1	0,56%
MARÇO	0	0,00%
ABRIL	0	0,00%
MAIO	4	2,25%
JUNHO	3	1,69%
JULHO	15	8,43%
AGOSTO	0	0,00%
SETEMBRO	2	1,12%
OUTUBRO	10	5,62%
NOVEMBRO	49	27,53%
DEZEMBRO	94	52,81%
TOTAL	178	100,00%

Fonte: elaborado pelo próprio autor a partir de dados do sítio do Congresso Nacional [www2.camara.leg.br/](http://www2.camara.leg.br/).

É espantoso o número de leis para créditos suplementares publicadas no mês de dezembro. Foram 94 leis no último mês do ano, correspondendo por 52,81% do total de leis para o período estudado. Não obstante, muitas destas leis foram publicadas entre o dia 15 e 31 de dezembro.

Conclui-se que muitas leis ordinárias específicas para crédito suplementar foram publicadas nos últimos dias do exercício financeiro para qual suas dotações seriam reforçadas. A Lei nº 4.320/1964, como mencionado neste trabalho, define crédito suplementar “...os destinados a reforço de dotação orçamentária;” em seu Artigo 40, Inciso I. É duvidosa a eficácia destas leis haja vista que o orçamento foi reforçado nos últimos dias de sua vigência. Ainda assim é de interesse do governo abrir os créditos suplementares no final do exercício financeiro a fim de



empenhar muitas despesas e inscrevê-las em restos a pagar, aproveitando os recursos financeiros disponíveis.

A explicação para edição de leis para créditos suplementares no final do decorre de dois fatores. Primeiro, é notável a demora na identificação de insuficiência de dotação por parte do poder executivo e segundo, a demora na aprovação das leis pelo Poder Legislativo, demandando quase seis meses desde a entrega do projeto de lei para o Congresso Nacional e sua publicação no Diário Oficial da União.

Segundo os resultados obtidos por Rocha (2009), a inexistência de rito mais célere (para projetos de lei de crédito suplementar e especial) acaba por forçar o governo federal a buscar o caminho mais curto.

A título de exemplo, o Projeto de Lei nº 001/2011 para crédito suplementar foi entregue à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional em 10 de Março de 2011 e só foi publicada em 21 de setembro do mesmo ano. Ou seja, foram necessários quase 6 meses. O projeto de lei nº 36/2011 foi entregue apenas em 18 de outubro de 2011 para a Comissão Mista do Orçamento. A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2011 nº 12.309 de 09 de Agosto de 2010 ressalta que:

Para 2011, este projeto e mais outros 15 foram encaminhados na mesma data (15 de outubro). Portanto, 16 projetos foram encaminhados na data limite autorizados pela LDO. Esses dados mostram a intempestividade na identificação de insuficiência de dotação para o período pelo Poder Executivo ou a urgência deste poder em aproveitar os créditos suplementares visando o empenho de mais despesas e posteriormente a inscrição em restos a pagar.

No que se refere aos créditos especiais, se obtermos as leis ordinárias que autorizaram a abertura de créditos especiais no período entre 2007 e 2013, conclui-se a predominância da autorização de créditos adicionais no 2º semestre.

Foram publicadas 161 leis ordinárias para crédito especial entre 2007 e 2013. Destas, 153 leis foram publicadas no 2º semestre, ou seja, 95,03% das leis ordinárias. Apenas 4,97% das leis para créditos especiais foram publicadas apenas no 1º semestre. Semelhantemente aos créditos suplementares, as leis ordinárias para crédito especial também foram em sua maioria propostas no 2º semestre. As possíveis hipóteses para esta tendência falhas, portanto, atingem não somente os créditos suplementares, mas também créditos especiais. A situação é preocupante uma vez que esta tendência tem sido praticada constantemente.

Como já verificado anteriormente para créditos suplementares, novamente o mês de dezembro é o mês com maior ocorrência de publicação de leis ordinárias. Neste mês, foram publicadas 101 leis ordinárias para o referido crédito adicional, atingindo percentualmente a marca de 62,73% das leis. Mais de 80% estão restritas aos meses de novembro e dezembro. Curiosamente as leis também foram publicadas em sua grande maioria entre os dias 15 e 31 de dezembro.

Por conseguinte, entende-se que muitas leis ordinárias específicas para crédito especial foram publicadas nos últimos dias do exercício financeiro para qual criaram-se novas despesas para serem executadas em pouco tempo. Também é duvidosa a eficácia destas leis haja vista que o orçamento foi acrescentado nos últimos dias de sua vigência. Da mesma forma que ocorreu com os créditos suplementares, a explicação para tal inconsistência decorre de dois fatores. Primeiro, é notável a demora na identificação de insuficiência de dotação ou sua inexistência por





parte do Poder Executivo e segundo, a demora na aprovação das leis pelo Poder Legislativo, demandando entre 2 a 6 meses desde a entrega do projeto de lei para o Congresso Nacional e sua publicação no Diário Oficial da União.

Para fins de exemplificação, o projeto de lei nº006/2013 para crédito especial foi entregue à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional em 20 de agosto de 2011 e só foi publicada em 19 de dezembro do mesmo ano. Ou seja, foram necessários quase 4 meses. O exemplo que mostra possíveis falhas no planejamento orçamentário é o projeto de lei nº 019/2013 que foi entregue apenas em 17 de outubro de 2013 para a Comissão Mista do Orçamento.

Para 2013, este projeto e mais outros 11 foram encaminhados na mesma data (15 de Outubro). Portanto, 12 projetos foram encaminhados na data limite autorizados pela LDO. Esses dados mostram a intempestividade na identificação de ausência de dotação para o período pelo Poder Executivo. Outra possível motivação para o excesso de proposições de leis nos últimos meses de um exercício financeiro pode estar relacionada ao interesse do governo em tentar aproveitar ao máximo os créditos autorizados. Caso os créditos especiais fossem autorizados pelo Congresso, mesmo a poucos dias do fim do exercício financeiro, o governo aproveitaria todos os créditos empenhando as despesas e posteriormente inscrevendo em restos a pagar no final do exercício. Assim não desperdiçaria os créditos. Portanto, este poderia ser um indício do excesso de créditos especiais autorizados nos meses de novembro e dezembro. Das 161 leis ordinárias, 136 puderam ter seus saldos residuais reabertos no exercício subsequente conforme disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013, como já mencionado neste trabalho. A matéria encontra-se no Art.44 da Lei nº12.708 de 17 de agosto de 2012, no qual afirma “A reabertura dos créditos especiais e extraordinários (...) será efetivada, se necessária, mediante ato próprio de cada Poder e do Ministério Público da União, até 15 de fevereiro de 2013...”. Esta garantia pode também intensificar a abertura dos créditos especiais no 2º semestre de cada período.

## 5 CONCLUSÕES

O presente trabalho teve por objetivo avaliar a utilização dos créditos adicionais no orçamento público. Para tanto, foi adotado como objetivo central, averiguar se a utilização dos créditos adicionais ao orçamento público foi devidamente adotada segundo a legislação vigente e quais foram os possíveis motivos pela má utilização dos créditos adicionais.

Quanto ao momento de sua abertura dos créditos extraordinários, em 2011 e 2012 houve tendência de estes créditos serem abertos no 1º Semestre. Somente em 2013 que a maioria dos créditos extraordinários foram abertos no 2º Semestre. Entretanto, no final de 2012 a medida provisória nº 598/2012 em 27 de dezembro no valor de R\$ 65.302.507.553,00 afetou significativamente os resultados obtidos. Não somente pelo valor significativo, já que se compararmos o montante de créditos extraordinários abertos em 2011 com o ano de 2012, haverá um aumento de 3.260,89%, mas também acabou por prejudicar o planejamento e execução do orçamento.

Foi notável a falta de comprometimento do Congresso Nacional ao aprovar com atraso a LOA 2013, pois esta foi publicada somente em 05 de abril de 2013. O atraso do orçamento deveu-se em grande parte pela demora da apreciação e votação do substitutivo no Congresso Nacional. Este fato possivelmente decorreu por disputadas políticas que atrasaram a saída da LOA no plenário do Congresso Nacional. No dia 20 de dezembro já havia ocorrido a votação do

parecer da Comissão Mista do Orçamento no mesmo plenário da casa legislativa. Ou seja, já em mãos dos relatórios sobre a matéria, a disputa política no congresso afetou a aprovação da LOA em tempo hábil. O processo que corre desde a apresentação do relatório da Comissão Mista do Orçamento, a votação das emendas até a posterior saída desta comissão percorre 28 dias se comparado os anos de 2011 e 2012. Em contrapartida, o projeto da LOA de 2013 percorreu 82 dias, mesmo existindo o menor número de emendas e mesmo o parecer da Comissão Mista do Orçamento já ter sido votado no Congresso.

No tocante aos créditos suplementares e especiais, foram identificados dois problemas. Primeiro, foi notável a demora na identificação de insuficiência de dotação por parte do poder executivo, muitas vezes encaminhando as propostas na data limite proposta pela LDO, e segundo, a demora na aprovação das leis pelo Poder Legislativo. Por consequência, segundo Rocha (2009), o Governo Federal usufrui frequentemente as medidas provisórias devido a celeridade desta, pois é um instrumento tempestivo. Além deste, a efetividade, a demora pela aprovação dos créditos suplementares e especiais, bem como da falta de flexibilidade de se ajustar o orçamento sem ter que recorrer a aprovação do Poder Legislativo foram outros motivos que incentivam o governo nesta prática abusiva.

Quanto à observância dos requisitos de imprevisibilidade e urgência, o que se obteve foi uma tendência a abertura de créditos extraordinários por motivos diversos e muitos deles não obedeceram os requisitos de imprevisibilidade e urgência, confirmando os resultados de outros autores sobre o assunto como Rocha (2009). Segundo este autor, praticamente 100% dos créditos extraordinários não obedeceram aos requisitos constitucionais durante o período estudado. Dos entrevistados, 70,59% afirmam que o governo não obedece àqueles requisitos.

Houve frequentemente a utilização destes créditos por motivos previsíveis e mal planejados ou estimados. Em 2013, os créditos enquadrados no critério estabelecido pela pesquisa totalizaram R\$6.075.793.987,00, isto é, apenas 43,83% do total para o ano. Portanto, mais da metade dos créditos extraordinários (56,17%) foram autorizados e abertos por motivos diversos, não obedecendo o caráter de imprevisibilidade e urgência. Em 2012, este percentual chegou a 73,56%. Apenas em 2011 esse percentual foi baixo, 19,53%. Houve aumento significativo com créditos como resposta aos desastres naturais. Em 2012, foram R\$ 3.065.480.068,00 e em contrapartida no ano de 2013 foram R\$ 6.075.793.987,00, contabilizando aumento de 198,20% de 2012 para 2013.

Contudo, em face ao crescimento das autorizações para despesas com desastres naturais, o Governo Federal não aumentou na mesma proporção as dotações para programas de prevenção ou respostas aos desastres naturais. No Ministério da Integração Nacional, o Governo Federal estimou para 2013 apenas R\$ 731.023.185,00 para o Programa Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, sendo autorizado, para o mesmo fim, apenas por crédito extraordinário R\$ 1.872.100.000,00 em 2012. Ou seja o governo estimou para 2013 despesas como respostas a desastres bem abaixo do que efetivamente liberado em 2012. Não houve devida previsão para 2013 dos gastos com o programa mencionado. Consequentemente, em 2013 foram concedidos R\$ 3.243.187.977,00 para o mesmo fim. Portanto, muitos recursos não passaram por processo orçamentário ordinário e poderiam comprometer os recursos disponíveis para os programas que passaram por discussão no Congresso Nacional.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Decreto nº2.829, de 29 de outubro de 1998: Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá providências. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm)> Acesso em: Mar. 2015.

BRASIL. Lei nº12.309 de 09 de Agosto de 2010. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências. Disponível em:< [www2.camara.leg.br/](http://www2.camara.leg.br/)> Acesso em: Mar. 2015.

BRASIL. Lei nº12.381 de 09 de Fevereiro de 2011. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2011. Disponível em:< [www2.camara.leg.br/](http://www2.camara.leg.br/)> Acesso em: Mar. 2015.

BRASIL. Lei nº12.465 de 12 de Agosto de 2011. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências. Disponível em:< [www2.camara.leg.br/](http://www2.camara.leg.br/)> Acesso em: Mar. 2015.

BRASIL. Lei nº12.595 de 19 de Janeiro de 2012. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012. Disponível em:< [www2.camara.leg.br/](http://www2.camara.leg.br/)> Acesso em: Mar. 2015.

BRASIL. Lei nº12.708 de 17 de Agosto de 2012. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências. Disponível em:< [www2.camara.leg.br/](http://www2.camara.leg.br/)> Acesso em: Mar. 2015.

BRASIL. Lei nº12.798 de 4 de Abril de 2013. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013. Disponível em:< [www2.camara.leg.br/](http://www2.camara.leg.br/)> Acesso em: Mar. 2015.

BRASIL. Lei nº12.952 de 20 de Janeiro de 2014. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014. Disponível em:< [www2.camara.leg.br/](http://www2.camara.leg.br/)> Acesso em: Mar. 2015.

BRASIL. Lei nº4.320, de 17 março de 1964. Estatui Normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle do orçamento e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e o Distrito Federal. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm)> Acesso em: Mar. 2015.

CARVALHO, Deusvaldo. *Orçamento e Contabilidade Pública: Teoria e Prática*. 1ª ed. Campo Grande. Ruy Barbosa, 2005.

CASTRO, Domingos P. de. *Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público*. 5º ed. São Paulo. Atlas, 2013.

COELHO, Jurandir. *Teoria e Processo do Orçamento*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, Brasil, 1952.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 15ª ed. São Paulo. Atlas, 2010.





GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana C. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro. Campus, 2000.

KOHAMA, Helio. *Contabilidade Pública: Teoria e Prática*. 10 ed. São Paulo. Atlas, 2008.

LOPES, Luís S. Alguns Aspectos da Elaboração dos Orçamentos. *Revista do Serviço Público*. p.11)

MACHADO JUNIOR, J. T. A lei nº 4320/1964 comentada. 26ª ed. Rio de Janeiro, IBAM, 1995.

MORAIS, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 17ª ed. São Paulo, Atlas, 2005.

PEREIRA, José Matias. *Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil*. 4ª ed. São Paulo, Atlas, 2009.

PERSON, H. S. A Pesquisa e o Planejamento como funções do Governo e Administração. *Revista do Serviço Público*. p.7, out/nov, 1946.

RAMALHO, Newton C. Aspectos Técnicos do Planejamento. *Revista do Serviço Público*. p. 12-13, jul 1944.

ROCHA, Cinara M. C. *Orçamento Público no Brasil: Um Estudo Exploratório dos Créditos Adicionais 1995 a 1999*. Dissertação de Mestrado Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado em Administração, Departamento de Administração da UNB. Brasília, DF, UNB, Novembro, 2001.

ROCHA, Diones Gomes da. *Política e Processo Orçamentário no Brasil: Uma avaliação sobre a utilização dos créditos extraordinários (1995 a 2008)*. Dissertação de Mestrado Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. Brasília, DF, UnB, Outubro, 2009.

SANCHES, O. M. Créditos Extraordinários por medidas provisórias: Até quando irracionalidade? *Sinopse da Execução Orçamentária*. Brasília, DF, n. 2, jan/jun 2001.

SANCHES, O. M. Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de solução. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, DF, ano 32, n. 126, p. 09-31, abr/jun 1995.

SILVA, Lino M. da. *Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo da Nova Contabilidade Pública*. 8ª ed. São Paulo, Atlas, 2009.

SLOMSKI, Valmor. *Manual da Contabilidade Pública: Um Enfoque na Contabilidade Municipal*. 2ª ed. São Paulo, Atlas, 2008.

STF, Min. Gilmar Mendes – Pleno – ADI Nº4.048 de 14 de Maio de 2008. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade - Medida Provisória nº405 de 18/12/2007. Disponível em:<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>>. Acesso em: Mar. 2015.

SUNDELSON, J. Wilner. Princípios Orçamentários. *Revista do Serviço Público*. p. 24-29, abril, 1944.