

Instituto Brasiliense de Direito Público

GABRIELA C. AMARAL TIAGO

**A CONFORMAÇÃO DOS PODERES REPUBLICANOS NO ORÇAMENTO
PÚBLICO BRASILEIRO: o holograma das contas públicas**

Brasília

2013

GABRIELA C. AMARAL TIAGO

**A CONFORMAÇÃO DOS PODERES REPUBLICANOS NO ORÇAMENTO
PÚBLICO BRASILEIRO: o holograma das contas públicas**

Monografia apresentada ao Instituto
Brasiliense de Direito Público como requisito
parcial para conclusão do Curso de Pós-
Graduação *Lato Sensu* em Direito
Constitucional.

Orientador: Prof. Celso de Barros C. Neto

Brasília

2013

FOLHA DE APROVAÇÃO

GABRIELA C. AMARAL TIAGO

**A CONFORMAÇÃO DOS PODERES REPUBLICANOS NO ORÇAMENTO
PÚBLICO BRASILEIRO: o holograma das contas públicas**

Monografia apresentada ao Instituto Brasiliense de Direito Público como requisito parcial para conclusão do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Constitucional.

Prof. Orientador

Prof. Examinador

Brasília, 28 de fevereiro de 2013

RESUMO

Os pilares constitutivos do sistema orçamentário brasileiro na Constituição de 1988, que têm sua força motriz no Estado social democrático de direito, é analisado, neste trabalho, a partir de suas implicações no contexto legal e político-institucional das finanças públicas, já que a concretização dos mandamentos fundamentais, assim como a própria existência do Poder Público, dependem, invariavelmente, de recursos financeiros. Por isso, são as receitas e despesas públicas, financeiras e orçamentárias, as variáveis eleitas para expor o diálogo entre os Poderes republicanos. Neste contexto, a participação dos Poderes no processo decisório dos orçamentos é trazida para além de seu contexto filosófico, para ser proposto sob uma perspectiva consitutucional, política e sociológica.

Palavras-chave: Orçamento Público. Constituição Federal. Processo Legislativo. Finanças Públicas. Poder Executivo. Leis Orçamentárias.

ABSTRACT

The pillars of the Brazilian budget on the 1988th Constitution, that has its driving force in social democratic state of law, is analyzed in this work from its implications in the legal, political and institutional public finances, once the implementation of the fundamental commandments, as well as the very existence of government, depend invariably on public resources. herefore the public revenues and expenditures, financial and budgetary, are the variables chosen to expose dialogue among Republicans Powers. In this context, participation in decision-making powers of the budgets is brought beyond its philosophical context, to be offered on a consitutucional, political and sociological perspective.

Key-words: Public Budget. Federal Constitution. Legislative Process. Public Finance. Executive. Budgetary Laws.

LISTA DE SIGLAS

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

CD – Câmara dos Deputados

CAE – Comissão de Admissibilidade de Emendas

CAR - Comitê de Avaliação da Receita

CEPA – Comissão de Estudos e Projetos Administrativos

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

CFIS – Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle de Execução Orçamentária

CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CN – Congresso Nacional

COI - Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves

DCN – Diário do Congresso Nacional

DJ – Diário da Justiça

DJ-e – Diário da Justiça Eletrônico

DLSP - Dívida Líquida do Setor Público

DOU – Diário Oficial da União

DPF - Dívida Pública Federal

DPFe - Dívida Pública Federal externa

DPMFi - Dívida Pública Mobiliária Federal interna

EM – Exposição de Motivos

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MC – Medida Cautelar

MP – Medida Provisória

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NFSP - Necessidade de Financiamento do Setor Público

ONU – Organização das Nações Unidas

PLN – Projeto de Lei do Congresso Nacional

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

PPA – Plano Plurianual

PPBS – *Planning, Programming and Budgetins System*

PROAGRO - Programa de Atividade Agropecuária

PSDB – Partido Social da Democracia Brasileira

RC – Regimento Comum do Congresso Nacional

RDA – Revista de Direito Administrativo, periódico da FGV

RTJ – Revista Trimestral de Jurisprudência, do STF

SF – Senado Federal

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

RESUMO	4
ABSTRACT	5
LISTA DE SIGLAS	6
INTRODUÇÃO	9
1. MARCOS TEÓRICOS PRELIMINARES	12
2. BREVES CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS	17
2.1. O SURGIMENTO DO CONTROLE SOBRE AS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL	
208	
2.2. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A TRÍADE ORÇAMENTÁRIA	20
2.2.1. OS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS	20
3. O DIÁLOGO INSTITUCIONAL ENTRE OS PODERES EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA	23
3.1. O PANORAMA DA RELAÇÃO DOS PODERES REPUBLICANOS NO ORÇAMENTO	23
3.2. A CONCRETIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS PODERES	32
3.2.1. DAS ESTIMATIVAS DAS RECEITAS E DAS DESPESAS PRIMÁRIAS	32
3.3.2. DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL	39
3.2.3. DOS CRÉDITOS ADICIONAIS	44
3.2.3.1. DOS CRÉDITOS “EXTRAORDINÁRIOS”	46
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57
ANEXOS	59

INTRODUÇÃO

Este trabalho está incumbido de delinear as principais características constitucionais, legais, institucionais e políticas do ambiente orçamentário brasileiro e, neste contexto, se propõe a analisar o sistema orçamentário particularmente com vistas ao diálogo entre os Poderes republicanos e seus efeitos na produção de políticas públicas, na efetivação dos direitos e garantias da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB de 1988.

Se faz necessário, portanto, destacar que o sistema orçamentário constitucional abrange também o universo institucional do planejamento, englobando a sua organização, prazos, níveis programáticos e extensão. Já o processo orçamentário “envolve etapas ininterruptas que se sucedem, interalimentam e aperfeiçoam mutuamente” (NASCIMENTO, 2002 *apud* RAMOS, 2004, p. 27).

Diante do exposto, a problemática que emana do tema se traduz na intenção de mensurar, diante do contexto do Estado social democrático de direito, a participação, principalmente, do Poder Legislativo no sistema orçamentário brasileiro. Entretanto, destaca-se que a mensuração não se restringe apenas a determinações quantitativas - como, por exemplo, o número de emendas apresentadas às propostas orçamentárias ou a porcentagem de emendas atendidas pelo Executivo -, mas engloba, sobretudo, uma análise exploratória sobre os significados que esta participação pode assumir.

É com este intuito que, no Capítulo 1, assentam-se algumas disposições conceituais preliminares sobre o tema, marcando, assim, os pilares teóricos que acompanham os entendimentos construídos ao longo do restante do trabalho. Em assim sendo, são definidas as acepções de Estado social democrático de direitos, de políticas públicas, de direitos e garantias fundamentais na Constituição de 1988, de orçamento público, entre outros. Naturalmente, estas definições são acompanhadas e norteadas pelo tema do trabalho, mostrando, assim, os pontos de enlace entre matéria orçamentária e tais conceitos.

Esta sistematização corrobora para que no Capítulo 2 seja apresentado um histórico do tratamento dado às receitas e despesas públicas no Brasil. Estas

considerações são fundamentais para prestar esclarecimentos sobre a construção da própria ideia de orçamento e do ciclo orçamentário estabelecido pela CFRB de 1988. Introduzem, dessa forma, a importância do planejamento nesta área e a decorrente clama por processos e procedimentos que estabeleçam uma balança entre os poderes. Tem-se resultante, então, a descrição sobre os processos orçamentários e traz-se à luz a exigência de mecanismos de transparência, de participação e de controles – internos e externos.

Depois da devida contextualização do tema, no Capítulo 3, é feita a abordagem direta à problemática, tratando, portanto, da conformação dos Poderes republicanos nos processos orçamentários. Assim, a produção constitucional é trazida à tona para justificar a participação do Poder Legislativo, a discricionariedade administrativa do Executivo e as pontuais e escassas colaborações do Judiciário. Neste âmbito, são sugeridas reflexões sobre o papel dos Poderes Legislativo e Executivo, preponderantemente, e os diálogos estabelecidos na viabilização financeira da produção de políticas públicas.

A partir disso, lança-se um olhar direcionado à relação entre Legislativo e Executivo nas novas bases constitucionais do sistema orçamentário. Com este objetivo, alguns dados oficiais, produzidos tanto pelo corpo legislativo quanto pelo corpo executivo, são dispostos comparativamente, no que se refere ao período de 2004 a 2011¹. Para tanto, algumas considerações e discriminações sobre as características orçamentárias são reunidas, inclusive tomando o orçamento em termos globais, sob os quantitativos de estimativa da receita e dos resultados primário e nominal, bem como da evolução sobre o pagamento das dívidas públicas interna e externa, que ocupam expressiva porcentagem dos recursos do País.

Sob este escopo generalista, quanto à tramitação lei orçamentária, é feito um comparativo da receita entre a estimativa do Projeto de Lei Orçamentária Anual

¹ O corte temporal se faz necessário, pelas limitações referentes à disponibilidade de dados e de recursos, inclusive humanos. Além disso, entende-se que o período compreendido é suficiente para atender aos propósitos deste trabalho, uma vez que compreende 08 anos de produção orçamentária (desde a primeira à última correspondente ao mandato presidencial). Ademais, as alterações normativas e procedimentais do ciclo orçamentário – que serão descritas na seção histórica do trabalho, o Capítulo 2, tornariam por demasiado complexo o tratamento de alguns dados mais antigos, que foram abordados, classificados e computados de maneira diferente da classificação mais recente. Diante de tais motivações, optou-se pelo corte temporal de 2004 a 2011. Certo é que não se resta ignorado que o período compreende àquele em que estava Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Ao contrário, os dois mandatos de Lula servem para uma primeira feição à um estudo que seria absolutamente mais valioso se experimentado também em outros períodos e mandatos presidenciais.

– PLOA, encaminhado pelo Executivo, a estimativa da Lei Orçamentária Anual – LOA, depois de tramitar pelo Congresso Nacional – CN, e a receita arrecadada efetivamente pelo Governo Federal. Este primeiro panorama se predispõe a mensurar a postura institucional de cada Poder quanto a um dos pontos centrais do processo decisório do orçamento, a arrecadação.

Além disso, são relacionados e pormenorizados todas as 97 Medidas Provisórias (MP) de créditos extraordinários enviadas ao CN para realocação de recursos, bem como detalhados os seus respectivos montantes. Dessa maneira, pode ser apurado se têm sido atendidas as motivações para alterações na proposta orçamentária e, também, quão frequente é a utilização deste mecanismo.

1. MARCOS TEÓRICOS PRELIMINARES

O contexto em que o tema orçamentário está envolto é de reconhecida complexidade, principalmente sob as perspectivas aqui abordadas, mais precisamente, na relação entre os Poderes constitucionalmente estabelecidos e sob a égide do Estado social democrático de direito. Esta complexidade não encontra limitações que findam no conceito de orçamento ou nas discussões sobre sua natureza jurídica, nem mesmo em seu processo executivo-legislativo. Ao contrário, tais questões se tornam abordagens necessárias, serventes, a outra problemática: a relação entre atores institucionais na elaboração das peças orçamentárias, o que aqui se denominou de diálogo entre os Poderes republicanos (BID, 2007, p. 242-9)².

Essa afirmação, em um primeiro momento, pode soar exagerada, contudo, a referida complexidade é explicitamente reconhecida quando se promove um olhar mais aguçado frente aos desdobramentos do entendimento do papel de cada Poder sobre o orçamento público, ou seja, no debate sobre a destinação dos recursos públicos que irão estabelecer as prioridades na consecução de determinados direitos e garantias – sociais, iminentemente. É nesse sentido particular que surgem as restrições próprias do desafio deste trabalho.

Entretanto, são também estas características, encapadas pela Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB de 1988, que trazem os pilares nos quais se deu a estruturação do sistema orçamentário brasileiro. Assim, convém pontuar que o Estado democrático de direito constrói-se a partir de uma articulação do direito e do poder na qual o exercício deste é limitado por aquele em termos democráticos, em que a legitimação ocorre pelo princípio da soberania popular – que garante o direito à igual participação na formação da vontade popular. Isto significa que, no Estado democrático de direito, todo o poder advém do povo e é

² O estudo do BID que culminou na produção d'*A Política das Políticas Públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006* reconhece que o processo orçamentário está envolto em uma arena na qual importantes “transações políticas” acontecem, sendo estas marcadas preponderantemente entre o Executivo e o Legislativo. Apesar da preponderância mencionada, cabe especificar que o estudo considera também a influência de outros atores, entre estes a sociedade organizada em suas mais diversas roupagens (Organizações Não Governamentais, grupos de interesse ligados a minorias, ao empresariado, etc). (2007, p. 242).

exercido nos termos e fronteiras estabelecidas pelo direito (CANOTILHO, 1999, p. 9-11).

Bonavides nos relembra que, embrionariamente, este Estado moderno nasce do Estado liberal que permite e assume uma postura de participação e controle da dinâmica social, democratizando teoricamente a ideia de participação de todos na determinação dos rumos da Nação (1996, p. 23). Todavia, as “mudanças inevitáveis do capitalismo” e o “imperativo de justiça social” esculpem o Estado social e obriga o abandono das antigas posições doutrinárias do liberalismo (1996, p. 23).

Complementarmente, o Estado social democrático de direito é aquele cujo objetivo é a “realização de uma democracia econômica, social e cultural” (CANOTILHO, 1999, p. 14) em sua dimensão global, tornando-se, de tal modo, um Estado de direitos, expressos através de uma ordem de princípios e garantias essenciais para a vida comunitária. Diante disso, impõe-se ao Estado o dever de perseguir a efetividade de tais direitos e liberdades, inclusive os de ordem social. Nas lições de Canotilho (1999, p.19), “Estado de direito só pode ser Estado de direito se for também um Estado democrático e um Estado social. Nesta perspectiva, o Estado de direito transformou-se em Estado de direitos pessoais, políticos e sociais”.

Isto posto, surge, já à primeira vista, a problemática da concretização desses direitos, que se dá, no que tange aos direitos sociais, a partir da implementação de políticas públicas, que, por sua vez, dependem fatidicamente da disponibilidade de recursos financeiros. Tal disponibilidade é projetada durante o processo orçamentário e está refém de variáveis que incluem desde a expectativa e estimativa de arrecadação das receitas até a consonância com as prioridades estabelecidas na agenda de gastos.

A referência às políticas públicas durante a produção deste texto tem sentido amplo, como anunciado por Régis de Oliveira, e significa os instrumentos de ação disponíveis aos Governos para que “os direitos se realizem, para que as satisfações sejam atendidas, para que as determinações constitucionais e legais saiam do papel e se transformem em utilidades aos governados” (2006, p. 251).

Expressa esta definição, torna-se transparente a noção moderna de intervenção positiva do Poder Público na ordem social e econômica, por meio de processos orçamentários, fiscais, econômicos, de produção de políticas públicas. Este entendimento torna explícita a preponderância do Poder Executivo, personificado na Administração Pública, em sua orientação primordial de busca do interesse público e do bem comum³ na efetivação desses direitos.

Este encadeamento trata de revelar que as discussões sobre o sistema orçamentário tangenciam - aliás, mais, demandam - reflexões que transbordam o campo da Contabilidade Pública e invadem a Ciência do Direito e a Ciência Política, estando intimamente ligadas à natureza do Estado, ao regime político, à estrutura de governança, aos princípios constitucionais gerais, de finanças públicas, de tributação. Destes itens emanam os reforços para corroborar com a afirmação sobre a complexidade do tema, bem como sobre sua relevância.

Diante disso, cabe ressaltar que as questões e dilemas próprios do Direito Público se impõem especialmente no que se refere aos limites e às prerrogativas da Administração Pública, sendo esta reconhecida como a materialização do Estado no Poder Executivo - cuja fonte estrutural de organização do poder se encontra na teoria de separação dos poderes e sob a forma da concepção republicana. A concepção republicana, aqui utilizada, tem inspiração no pensamento político de Cícero e Kant, que ao tipificarem a República socialista, com excelência definiram o Estado republicano, que se constitui em um ordenamento jurídico destinado a tutelar e garantir os direitos dos cidadãos (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004, p. 1109).

Neste escopo, Piscitelli (2006, p. 4) explora o sentido deste estudo ao afirmar que

Em termos programáticos e finalísticos, o orçamento é a

³ A ciência política tem se debruçado largamente, desde os primórdios à atualidade, sobre o conceito de bem-comum e sobre as problemáticas inerentes à teorização deste conceito. No entanto, mesmo reconhecendo tal dificuldade, o termo apresenta serventia sob o escopo jurídico-legalista, uma vez que é exigência de toda sociedade organizada e, aqui, é tomado com respaldo da definição de Norberto Bobbio, que considera: “o Bem comum é, ao mesmo tempo, o princípio edificador da sociedade humana e o fim para o qual ela deve se orientar do ponto de vista natural e temporal [...]. Enquanto o bem público é um bem de todos por estarem unidos, o Bem comum é dos indivíduos por serem membros de um Estado”. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004, p. 106).

materialização do planejamento. Dentro de uma visão integrada, o orçamento constitui a especificação, o detalhamento dos objetivos, diretrizes, prioridades e metas da programação governamental. Neste sentido, portanto, para o Poder Executivo, mais importante que despender o recurso é cumprir os programas negociados com a sociedade, com a intermediação do Parlamento. O orçamento – discutido, aprovado, sancionado e publicado – autoriza o Estado a arrecadar o necessário e suficiente para realizar, em nome do povo, as suas aspirações. Se puder executar esse mandato com mais eficiência, isto é, com menos recursos que o inicialmente previsto, muito melhor; se os recursos previsto forem insuficientes, caberá novamente à sociedade avaliar a conveniência e oportunidade do sacrifício adicional requerido.

No detalhamento do processo orçamentário em seu sentido mais amplo, que perpassa os três Poderes, se faz conveniente o registro de que não serve à análise aqui pretendida desconsiderar a natural fluência dos atores e até mesmo dos procedimentos orçamentários; em sentido oposto, é exatamente sobre o alto grau de exposição das peças orçamentárias que se assentam as peculiaridades dessa temática. O relatório de 2006 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID sobre o desenvolvimento econômico e social da América Latina é de afinada franqueza quanto a este ponto. Nesse sentido, o registro é válido e, inclusive, corrobora para a definição do que é orçamento.

A visão clássica do processo e do próprio conceito de orçamento, neste trabalho, não apresenta serventia, posto que estudo do atual contexto político, social e econômico demanda aprofundamentos e correlações teórico-conceituais mais complexas. De acordo com a conceituação clássica, o orçamento é mero documento formal, cujo processo envolve apenas a aprovação prévia da despesa e a estimativa da receita por um determinado período. As peças orçamentárias no cenário dos Estados contemporâneos estão além desta definição, são dinâmicos instrumentos para orientar a vida econômica e social da Nação (HARADA, 2010, p. 57-8). É pontualmente esta característica que traz holofotes ao processo de elaboração do orçamento neste trabalho.

Conforme explicitar-se-á no Capítulo 2, o orçamento público passou a ser compreendido também como uma ferramenta de planejamento. Isto se dá, essencialmente, pois os recursos são escassos, o que faz com que o

relacionamento entre o orçamento e as políticas públicas assuma um caráter dialético, no qual “o orçamento prevê e autoriza as despesas para implementação das políticas públicas; mas estas ficam limitadas pelas possibilidades financeiras e por valores e princípios como o do equilíbrio orçamentário [...]” (TORRES, 2000, p. 110).

A dualidade do conceito de orçamento é explicitada também por Aliomar Baleeiro, que o define como um ato econômico de racionalização dos recursos financeiros e também um ato político, de descrição de um programa de Governo (1969, p. 412). Assim, as finalidades as quais o orçamento serve ganham um aspecto mais “humano”, cuja determinação é o progresso nacional, o desenvolvimento social e econômico e não apenas o equilíbrio financeiro. Esta perspectiva emerge em um cenário de re-valorização da própria concepção do papel do Estado de direitos.

2. BREVES CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS

2.1. O surgimento do controle sobre as finanças públicas no Brasil

Inicialmente, o orçamento foi utilizado para limitar o poder real quanto à cobrança de impostos, sendo portanto um mecanismo do Legislativo de controle sobre o Executivo. No Brasil, a organização das finanças públicas veio conjuntamente com o exílio da família real no país, em 1808 (GIACOMI, 1998, p. 30). A precariedade na arrecadação de impostos e as dificuldades de mobilidade e comunicação inerentes à época fizeram com que apenas em 1830 se formalizasse um instrumento legal de fixação de despesas e orçamento das receitas.

Posteriormente à Proclamação da República, em 1891, a primeira alteração de competências quanto ao orçamento ocorreu; este passou a ser elaborado pelo Congresso Nacional, sendo deste Poder também a função de fiscalizar as contas públicas, com o auxílio do recém-criado Tribunal de Contas da União – TCU. Até 1922, com a aprovação do Código de Contabilidade da União, pouca alteração havia se dado no âmbito das finanças públicas.

Mais tarde, o contexto de centralização político-administrativa que então dominava o cenário da Revolução de 1930 levou a Constituição de 1934 delegar ao Executivo a elaboração do orçamento (GIACOMI, 1998, p. 55). As primeiras e novas características, as quais algumas ainda hoje são reconhecidas no ordenamento jurídico vigente, emanam do Decreto-Lei nº 23.150, de 15 de setembro de 1933. Este, ao prever a classificação das despesas, exprimiu um novo caráter à peça orçamentária, o finalístico. A primeira Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, em 1939, consolidou essa classificação, ao passo que a segunda, em 1940, se ocupou da aplicação da padronização de algumas normas para estados e municípios.

A partir da década de 1930, foram criados diversos órgãos e instâncias administrativas para a produção do orçamento no âmbito do Poder Executivo.

Durante o período autoritário de 1937 a 1946, o orçamento público era confeccionado pelo Poder Executivo, tendo o Legislativo o papel de mero chancelador.

Até 1946, as Constituições e as leis infraconstitucionais não associavam orçamento ao planejamento, sendo predominante o caráter contábil e financeiro. Todavia, a Constituição de 1946 inovou ao explicitar a criação de planos setoriais e regionais com vinculação de receita. Sob influência dos estudos da Organização das Nações Unidas – ONU⁴, visando introduzir certa qualidade econômica ao orçamento público, foi criada, em 1954, a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos – CEPA.

Como claro aparelhamento da estrutura burocrática do Estado para atender as demandas técnicas de elaboração do orçamento, em 1961 foi criada a Comissão Nacional de Planejamento e, posteriormente, em 1964, o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica. Isto ocorre sob o pulso do o *PPBS – Planning, Programming and Budgeting System*⁵, que propõe a integração do planejamento ao orçamento de forma sistemática, em uma tentativa de se colocar as grandes decisões em termos racionais, quase que científicos (WILDAVSKY, 1974. p. 13).

A terceira Conferência de Contabilidade Pública, nos contextos do Pós-Segunda Guerra e da ditadura militar de 1964, foi redesenhado ordenamento financeiro-orçamentário para sua aplicação também aos três entes federativos, sendo este consolidado pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964⁶. Esta norma trouxe, ainda, outras inovações como a projeção de um orçamento trienal, com validade por mais dois exercícios além do coberto pelo orçamento anual. Este

⁴ Para mais detalhes sobre os estudos e relatórios da ONU sobre este período ver: NAÇÕES UNIDAS. *Estrutura do Orçamento e Classificação das Contas Públicas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959.

⁵ Cabe lembrar, no entanto, que o PPBS não alcançou êxito nos Estados Unidos, onde surgiu, e se caracterizou por uma proposta de racionalização cientificista do processo orçamentário. Incorreu, portanto, no erro de ignorar a variável política do sistema orçamentário.

⁶ A lei nº 4.320/1964 “estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” (grifo meu). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acessado em 15.04.2012.

dispositivo foi positivado pela Constituição de 1967 e pela Emenda nº 1, de 17 de outubro de 1969, em seu artigo 60, parágrafo único⁷.

O Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967⁸, definiu o planejamento como variável basilar das atividades da Administração Pública, substituindo a classificação funcional pela classificação em programas e subprogramas (e pertencente a este último: projetos e atividades)⁹. Por fim, a Constituição de 1967 limitou a capacidade de iniciativa do Legislativo na produção de emendas ao orçamento e de leis que gerassem despesas, demarcando nitidamente um novo contexto político-social que invertera o sentido originário da peça orçamentária. Estes dispositivos foram mantidos na Emenda Constitucional de 1969.

Este Decreto-lei, nº 200/1967, também definiu importantes estruturas da Administração Pública e criou o Ministério do Planejamento – MP (atual Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão¹⁰) e a Coordenação-Geral, incumbida de elaborar a programação orçamentária e a proposta orçamentária anual. Em 1972, por meio da Portaria nº 46, de -05.06.1972, se dá à então Subsecretaria de Orçamento e Finanças, hoje Secretaria de Orçamento Federal - SOF, a atribuição de órgão central do sistema orçamentário. Todavia, apenas em 1996, com o Decreto nº 1.792, de 15.01, a SOF torna-se o órgão específico e singular, do Ministério do Planejamento, para compilar as peças orçamentárias.

2.2. A Constituição de 1988 e a tríade orçamentária

⁷ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em 15.04.2012.

⁸ Decreto-lei nº 200, de 25.02.1967, que “dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências”. Até os tempos atuais, esta é o texto legal norteador da organização burocrática do Estado brasileiro, tendo redações de importantes e ainda vigentes procedimentos burocráticos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm. Acesso em 15.04.2012.

⁹ O *caput* do artigo 7º do Decreto-lei 200/1967 é bastante claro quanto a isto: “A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, [...]”.

¹⁰ Neste trabalho MP é a sigla utilizada para denominar o instituto da Medida Provisória e, por isso, adotou-se a sigla não-oficial MPOG para referências ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP – oficialmente).

A Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB de 1988 foi influenciada pelo conceito do orçamento-programa, que reconhece a peça orçamentária como meio no qual a Administração Pública dispõe para realizar suas tarefas (GIACOMI, 1988, p. 144).

A nomeada influência é materializada na tríade do ciclo orçamentário do PPA, LDO e LOA. Esta prevê três leis, de iniciativa do Presidente da República, para um sistema orçamentário hierarquizado: o plano plurianual - PPA, a lei de diretrizes orçamentárias – LDO e a lei orçamentária anual – LOA – Constituição Federal, art. 165, incisos de I, II e III.

A Constituição, bem como a Lei 4.320/1964, o Decreto-lei nº 200/1967 e a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF¹¹ norteiam a elaboração e o controle dos orçamentos públicos. Nesse contexto, cabe passar aos princípios básicos cujo bojo se encontra nas supracitadas normativas.

2.2.1. Os Princípios Orçamentários

Passa-se à listagem de alguns dos princípios orçamentários que expressam a concretização do tratamento jurídico e institucional dado no pós-Constituição de 1988 ao contexto orçamentário. Nesse sentido, deve-se notar que os mandamentos invocados não esgotam as regras norteadoras da produção orçamentária, nem têm tal objetivo; são apresentados, apenas, como diretrizes da matéria. É válido também pontuar que tais diretrizes não se encontram sempre positivadas na CFRB 1988 ou em legislações infraconstitucionais.

O princípio da exclusividade, abrigado pelo § 8º, art. 165 da Constituição, delimita materialmente o que compõe o orçamento, de modo que não seja introduzida matéria estranha ao tema das receitas e despesas públicas na LOA.

O princípio da programação está previsto nos incisos II e IV do art. 48 e § 4º do art. 165 da CFRB e reveste de previsibilidade o sistema financeiro e econômico

¹¹ Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000.

do País, uma vez que toda despesa deverá estar prevista e autorizada pela legislação orçamentária, sendo impositivo a apreciação pelo Congresso Nacional.

A unidade, do § 5º, art. 165, CFRB, dispõe que só há um único Orçamento para cada ente da federação e este é válido para todos os três Poderes. O orçamento fiscal, de investimentos das empresas estatais e da seguridade social são apenas classificações, sobre as quais recai o mesmo método orçamentário uniforme.

A universalidade, também abrigado pelo § 5º, art. 165, CFRB, garante que toda entidade que receba ou gerencie recursos públicos, de qualquer dos entes federados esteja incorporada e prevista em sua respectiva LOA. Este é o princípio que resguarda o papel da LOA como retrato de todas as receitas e todas as despesas da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

A anualidade, prevista no inciso II do art. 48, inciso III do art. 165 e § 5º do art. 166 da CFRB, determina que o orçamento cobre um período limitado, que no Brasil coincide com o ano-calendário (de 01.01 a 31.12). Desdobramentos práticos decorrentes do não cumprimento deste princípio são pontos das principais críticas à execução orçamentária, já que o orçamento deve ser realizado no exercício correspondente ao ano fiscal. Nesta perspectiva, os restos a pagar¹² são anomalias que, sob determinada perspectiva, defrontam este princípio, uma vez que mesmo sendo computada como referente à lei orçamentária do ano para o qual foi prevista a despesa, esta terá efeitos de caixa (pagamento) em um outro ano.

Além destes, há o princípio do equilíbrio orçamentário, que não está expresso em nossa Carta Política, sendo recomendado em alguns dispositivos que limitam endividamento, fixam e preveem controle das despesas. Há na LRF¹³ o art. 37, IV, que veda a realização de despesa ou qualquer outra obrigação sem prévia autorização orçamentária.

¹² Restos a pagar são definidos no art. 36 da Lei 4.320/1964 como as “despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não-processadas”, ou seja, são rubricas previstas na lei orçamentária que já passaram pelo primeiro estágio da execução da despesa, o empenho, mas não foram executadas no ano-calendário (que coincide com o ano-civil) para o qual foi prevista. A classificação enquanto processado ou não-processado depende do cumprimento do Segundo estágio da execução das despesas públicas, a liquidação. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acessado em 16.05.2012.

¹³ Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000, artigo 37, IV.

Existem, outros princípios e diretrizes em matéria dos orçamentos públicos, tais como os constitucionais gerais: o da legalidade¹⁴ e o da publicidade¹⁵; e, ainda, outros como o da transparência¹⁶, o da não vinculação da receita de impostos¹⁷, da especialidade¹⁸, da responsabilidade da gestão fiscal. Todos correlacionados, mais ou menos intimamente, com as peças do Orçamento e nas receitas e gastos públicos apresentado reflexos.

¹⁴ O princípio da legalidade diz que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer senão em virtude de lei. O sujeito inclui a Administração Pública, que em sentido abstrato, não se compromete a realizar despesas ou arrecadar receita sem as leis orçamentárias. A este princípio está vinculado um outro do devido processo legal, que remete à observância dos requisitos procedimentais do processo legislativo, sob pena da norma gerada incorrer em vício formal. Quanto a esta questão, o STF se manifestou na ADI nº 1.050, com pedido de Medida Cautelar - MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 21.09.1994, Plenário, Diário da Justiça - DJ de 23.04.2004, que avaliou a validade da apresentação de emendas parlamentares modificativas a projeto de iniciativa do Poder Executivo.

¹⁵ A publicidade recai na obrigatoriedade de se publicar no Diário Oficial da União - DOU a lei orçamentária, bem como a necessidade de se encaminhar ao Congresso Nacional relatórios bimestrais sobre a execução orçamentária (§ 3º do art. 165 da Constituição).

¹⁶ § 6º do artigo 165 da CFRB revela o princípio da transparência orçamentária, que é interposição ao orçamento do princípio da transparência tributária. Estes princípios são de fundamental relevância no contexto democrático de valorização e promoção da cidadania, uma vez que gera mecanismos que permitam o acesso de qualquer cidadão a dados relativos a realização de gastos pelo poder público.

¹⁷ Este princípio decorre da concepção de que as receitas públicas se destinam a execução de obras e serviços públicos, sendo independente de qualquer atuação específica do Estado (IV, art. 167, CFRB).

¹⁸ Lei específica deve tratar exclusivamente da regulamentação das matérias fiscais, não podendo estas serem inseridas em outros contextos diversos.

3. O DIÁLOGO INSTITUCIONAL ENTRE OS PODERES EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA

3.1. O Panorama da Relação dos Poderes Republicanos no Orçamento

Após as considerações sobre o sistema estrutural do orçamento se faz relevante a análise do complexo processo pelo qual as peças caminham quando enviadas¹⁹ pelo Presidente da República ao Congresso Nacional²⁰. A mensagem do Presidente é apreciada pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO²¹, que por meio de seus Comitês Permanentes²², criados pela Resolução nº 01, de 2006 – do Congresso Nacional, emitirá parecer.

As LOAs, na doutrina e na jurisprudência, são tratadas como leis formais²³, ordinária²⁴, anual, de efeito concreto e de iniciativa privativa do Poder

¹⁹ Os prazos para encaminhamentos das peças orçamentárias estão estabelecidos nos incisos I, II e III, §2º, do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. Como o exercício coincide, no Brasil, com o ano-calendário, o projeto do PPA deve ser encaminhado pelo Poder Executivo até 31.08 e devolvido ao Executivo até o fim da sessão legislativa; a LDO até 15.04, tendo que ser devolvido para sanção até o final do primeiro período da sessão legislativa, que não é interrompida enquanto não há a votação desta peça; e a LOA até 31.08, com devolução até o final da sessão legislativa.

²⁰ BRASIL. *Op. Cit.* Artigo 166, *caput*, art. 165, § 4º e art. 48, II; conjugado com artigo 89 do Regimento Comum do Congresso Nacional – RC.

²¹ O artigo 166 da CFRB determina os trâmites mais gerais no Congresso dos orçamentos.

²² São eles: Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle de Execução Orçamentária – CFIS; Comitê de Avaliação da Receita – CAR; Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves – COI; e Comitê de Admissibilidade de Emendas – CAE.

²³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: 1988. 26ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. Conforme artigo 165, III e §§ 6º e 8º da Constituição Federal Brasileira. Reconhece-se o caráter formal da lei orçamentária, mas não se pode afirmar que há sentido material, uma vez que a lei orçamentária não é expressa obrigação de se arrecadar receitas ou de se realizar despesas, é uma lei autorizativa e sobre esta peculiaridade maiores desdobramentos se seguem na seção sobre a relação dos poderes republicanos no orçamento. Na jurisprudência, ADI 1.716, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Diário da Justiça – DJ 27.03.98: “Os atos da legislação orçamentária, sejam aqueles de conformação original de Orçamento que anuam de despesa, sejam os de alteração dela, no curso do exercício, são exemplos de paradigmas de leis formais, isto é, de atos administrativos de autorização, por definição, de efeitos concretos e limitados que, por isso, o Supremo Tribunal Federal tem subtraído da esfera objetiva do controle abstrato e constitucionalidade de leis e atos normativos”.

²⁴ BRASIL. *Op. Cit.* O artigo 166 trata do processo legislativo orçamentário.

Executivo²⁵, necessária à execução da política de Governo, uma vez que estima receitas e fixa despesas. No entanto, além do que foi constitucionalmente previsto (especificamente do art. 165 ao art. 169 da Constituição²⁶), o processo legislativo orçamentário perpassa também os interesses legitimamente representados no Congresso Nacional. Conforme explicitado no relatório do BID (2007, p. 242):

O processo orçamentário envolve uma multiplicidade de atores com diferentes poderes e incentivos – o presidente, o ministro da Fazenda, legisladores, burocratas – que interagem no processo de tomada de decisões fiscais de acordo com certas regras de participação. Mudanças nessas regras – seja em regras numéricas, que definem limites para gastos ou dívidas, seja em regras que afetam a transparência e a visibilidade do orçamento – podem afetar a natureza das transações viáveis e, assim, ter um impacto substancial sobre o processo de formulação de políticas.²⁷

Tal escopo suscita a reflexão sobre a mudança do entendimento do Supremo Tribunal Federal - STF quanto à possibilidade de controle abstrato de constitucionalidade de normas orçamentárias²⁸. Esta revisão jurisprudencial tem significativo impacto, uma vez que, com essa alteração, o STF abre possibilidades para se colocar como mais um ator institucional na arena afeta aos orçamentos.

A mudança no entendimento do STF teve como pano de fundo os créditos extraordinários. O tribunal, bem como significativa parcela da doutrina, atesta orçamento enquanto lei formal, de efeito concreto, sem possibilidade de provimento de ação direta de inconstitucionalidade. Sob tal juízo, o Ministro Celso de Mello declarou, na ADI nº 283, de 1990: “Os atos estatais de efeitos concretos — porque, despojados de qualquer coeficiente de normatividade ou de generalidade abstrata — não são passíveis de fiscalização, em tese, ou seja, em controle por ADI e ADC, quanto à sua legitimidade constitucional”²⁹.

²⁵ BRASIL. *Op. Cit.* Artigo 84, *caput* e III conjugado com artigo 165, *caput* e III.

²⁶ BRASIL. *Op. Cit.* p.49-51.

²⁷ BID. BRASIL. *Op. Cit.* p. 242.

²⁸ A decisão sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 4.048 foi o marco para alteração na jurisprudência constitucional do Supremo e é melhor detalhada no corpo do trabalho.

²⁹ ADI 283, Rel. Min. Celso de Mello, DJ, 12.03.1990.

A revisão do posicionamento quanto a controle abstrato da lei orçamentária emanou da apreciação de medida cautelar na ADI nº 4.048-1/DF³⁰, cujo relator foi o Ministro Gilmar Mendes. Trata o processo de questionamento da constitucionalidade da Medida Provisória nº 405, de 2007, convertida na Lei nº 11.658, de 22.04.2008, que abriu crédito extraordinário no valor global de R\$ 5.455.677.660,00. O requerente, Partido Social da Democracia Brasileira (PSDB), alegou violação ao § 3º, art. 167, CF, quanto aos requisitos de urgência e imprevisibilidade da despesa a qual se destinava o referido crédito.

O Partido argumentou que não admitir a ADI frente à inadequação da realização de tais despesas via crédito extraordinário seria abrir espaço para inconstitucionalidade não passível de controle jurisdicional. O Ministro Gilmar Mendes, em anuência, ressaltou que em matéria de controvérsia constitucional em abstrato, independentemente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato, de seu objeto, cabe ao STF atuação.

No mesmo sentido levanta-se a ADI nº 4.049/MC³¹, cujo relator foi o Ministro Carlos Ayres Britto, e versava sobre a inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 402, de 23.02.2007, que abriu crédito extraordinário no valor global de R\$ 1.646.339.765.000,00.

A Constituição de 1988, no artigo 167, § 3º: “A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62”. Expressa os casos de guerra, comoção interna e calamidade pública como exemplificativos, como admite a petição inicial do processo, que diz: “são imprevisíveis e urgentes as despesas decorrentes, *por exemplo*: (1) de guerra; (2) de comoção interna; (3) de calamidade pública”³² (*grifo meu*).

³⁰ ADI 4.048-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 14.05.2008, Plenário, DJE de 22.08.2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>. Acesso em 19.04.2012.

³¹ ADI 4.049-MC, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 05.11.2008, Plenário, *Diário da Justiça - eletrônico* de 08.05.2009.

³² ADI 4.049-MC. *Op. Cit.* Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2602441>. Acesso em 18.04.2012.

A discricionariedade, entretanto, do Poder Executivo em editar MPs de crédito extraordinário, se apresenta diante de um ordenamento jurídico constitucional e a este deve se curvar. Não se sustentando, assim, apresentação de medida provisória de abertura de crédito previsíveis ou sobre despesas correntes.

Sobre as modificações ao PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual, há a possibilidade (§ 5º, artigo 166, Constituição) de o Presidente da República encaminhar Mensagem ao Congresso propondo alteração ao Projeto inicial, desde que a votação da parte que se pretende modificar não tenha sido iniciada na CMO. Os parlamentares que compõe a CMO poderão também apresentar emendas aos projetos orçamentários. Os limites a esta capacidade do Legislativo emendar projeto de iniciativa exclusiva do Executivo, nos projetos orçamentários, foi em parte reestabelecida na Constituição de 1988 (§ 3º, art. 166) e suscita interessante debate sob o escopo da teoria da separação dos Poderes de Montesquieu - acolhida, inclusive, em nossa Carta Política (art. 2º)³³.

A doutrina montesquiana resulta de reflexões sobre os regimes de governo, sendo a sintetização de vários outros reconhecidos pensadores³⁴. Enquanto teoria política, Montesquieu ainda representa um marco na pragmática da dinâmica do Estado, cujo objetivo é a racionalização de seu funcionamento, motivo pelo qual sua obra é ainda reconhecida nos regimes democráticos contemporâneos. Este filósofo propõe um modelo no qual as bases se erguem de órgãos independentes que desempenham atividades centrais e estas determinam as funções precípua de cada Poder, funcionando como moderadoras entre si - *check and balance* (MONTESQUIEU, 2005, p. 167-178).

A Constituição ao estabelecer exclusividade na iniciativa das leis orçamentárias muito claramente delineou os espaços dos Poderes então envolvidos na feitura dessas peças. Neste contexto é que cabe a reflexão sobre os limites³⁵ ao

³³ BRASIL. *Op. Cit.* Art. 2º: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

³⁴ Na obra *O Espírito das Leis*, é constante a referência de Montesquieu a outros pensadores, inclusive, em diversos trechos de seu manual, este autor faz referência à Aristóteles, dedicando ao clássico um subtítulo intitulado de “Da Maneira de pensar de Aristóteles”. MONTESQUIEU. *Op. Cit.* p.180.

³⁵ *Limitação ao Poder de Emenda do Legislativo em Projetos de Lei de Iniciativa Privativa do Executivo*. Teresina: Jus Navigandi, ano 6, nº. 52, 01.11.2001. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/16434>>. Acesso em: 18.04.2012.

referido poder de emendar, para que a atuação do Legislativo ao exercer sua competência precípua de legislar não o transforme no titular daquela proposição que a Constituição reservou autoria, única e exclusivamente, ao Executivo. Assim tanto o é que a CRFB em seu art. 63 delimita o poder de alteração da propositura inicial, encaminhada pelo Executivo³⁶.

O Supremo, em um mesmo sentido, tem garantido o entendimento de que o poder de emendar, inerente à atividade legislativa, não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis (Revista Trimestral de Jurisprudência - RTJ 36/382, 385; RTJ 37/113; Revista de Direito Administrativo - RDA³⁷ 102/261). Qualifica-se o Poder Legislativo como legítimo, mesmo quando se trata de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo sobre esta prerrogativa parlamentar, no entanto, as restrições decorrentes da Carta Política. Ou seja, não estão evadas de vício formal as emendas parlamentares, desde que não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, desde que guardem relação de pertinência com a proposição original e desde que, tratando-se de projetos orçamentários, observem as restrições fixadas no art. 166, § 3º e § 4º da Constituição. (ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 21.09.1994, Plenário, DJ de 23.04.2004)³⁸.

Note-se que não se questiona a possibilidade do Legislativo apresentar emendas, legislar - este debate já foi há muito superado. A problematização colocada é sobre os termos e em quais limites isso se dá, de forma que não se descaracterize substancialmente o programa de Governo priorizado nas peças orçamentárias - e também referendado e legitimado nas urnas.

Dados da Folha de São Paulo mensuram que em 1991 foram apresentadas 7.726 emendas ao PLOA; em 1992 este número saltou para 75.000

³⁶ A lei nº 4.320, de 1964, traz em seu artigo 33: “Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a: a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta; b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes; c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado; d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções”.

³⁷ A Revista de Direito Administrativo – RDA, é um periódico da Fundação Getúlio Vargas – FGV.

³⁸ Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>. Acesso em 18.04.2012.

emendas e, em 1993, 72.000 (2001, p. 1-8)³⁹. Estes quantitativos revelam a intensa participação do Legislativo no processo orçamentário e, em virtude de tal, em 1993, o Congresso editou a Resolução nº 01, que fixou limites quantitativos à apresentação de emendas (50 para aquelas de iniciativa individual). A Resolução nº 02, de 1995, restringiu mais ainda o número (colocando-o em 20) e, ainda, estabeleceu teto de R\$ 1,5 milhão como valor total de emendas por parlamentar.

O relevante número de emendas se relaciona também à eminente característica do Legislativo, Casa em que diversos interesses são representados. Assim sendo, nada mais natural do que, na qualidade de representantes do povo, aos parlamentares seja reconhecido a oportunidade de pautar suas escolhas em favor do povo, mais especificamente do povo que para ele tem significado político e eleitoral. Seria contra-racional pensar a conduta destes atores como isentas de tal expressiva variável (PEREIRA; MULLER, 2002).

Diante de tal perspectiva, pode-se melhor entender a dificuldade do Congresso em obter consensos, em especial quando se trata de matéria orçamentária. A fragmentação típica deste canal, pelo qual as mais variadas demandas são ecoadas, são próprias da natureza deste Poder; nasce, assim, das diferentes finalidades para as quais cada um dos Poderes e este, especificamente, serve (MONTESQUIEU, 2005, p. 170-2)⁴⁰.

Giacomoni (1988, p. 216), em referência a isto, expõe que:

Interpretar as limitações do Legislativo brasileiro para influir na elaboração orçamentária apenas como consequência da política de fortalecimento do Executivo posta em prática durante o último período autoritário é certamente um equívoco. O problema é mais profundo do que perda de prerrogativas.

³⁹ Dados da matéria da Folha de São Paulo, de 02.10.2001. *O Orçamento da União recebe 75 mil emendas*. Folha de São Paulo: 2 out. 2001, 1991. p.1-8.

⁴⁰ Nestas passagens Montesquieu descreve o poder legislativo e transparece sua inclinação ao regime aristocrático, contudo, conforme elucidado no texto, a contribuição deste autor para os estados democráticos contemporâneos está muito mais afinada com a sistematização funcional dos Poderes do que com o seu conteúdo, se democrático ou não. No entanto, cabe ressaltar que tal contribuição não é invalidada pelas tendências mais conservadoras/menos atuais do pensamento montesquiano, ao passo que deve ser considerado todo o contexto político e histórico em que nascem a obra e seu autor (MONTESQUIEU, 2005, p. 170-172).

As exposições aqui defendidas não têm pretensões de anular ou ver diminuída a participação do Poder Legislativo⁴¹ na conformação dos orçamentos públicos. Mais do que cumprir determinações formais e constitucionais, o trâmite das peças orçamentárias no Congresso Nacional representa - simbólica e fatidicamente - a investidura de legitimidade ao que o Executivo propõe fazer com os dinheiros públicos, uma vez que se considera o Legislativo (exercendo o controle externo em matéria de fiscalização contábil e financeira⁴²) como a expressão da vontade da maioria, mesmo que não necessariamente atenta ao interesse público.

Todavia, são pertinentes as ressalvas que nos relembram que ao Poder Executivo cabe a defesa do interesse público. E, da mesma maneira que o voto legitima o mandato popular, a ordem constitucional e os princípios da Administração Pública, em especial o de sua finalidade maior, a legitimam enquanto responsável pela organização e pela gerência das contas públicas.

Em face disso surge, inclusive, a LRF que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, em um esforço para tornar transparentes os objetivos, metas e resultados e, então, fortalecer o orçamento como planejamento. Atuações nesse sentido, de aprimorar o processo orçamentário em seu sentido mais amplo (desde de sua tramitação no Legislativo até a sua realização pelo Executivo), é que devem prosperar, pois são elas que aprimoram a participação cidadã e democrática.

Conforme aqui apresentado, portanto, a autorização dada pelo Legislativo ao Executivo, quando da aprovação da proposta orçamentária, não o institui legítimo proponente inicial dos projetos de lei orçamentárias, no entanto delimita o universo de atuação do Executivo quanto a realização de tal determinada programação – e não qualquer outra. Nesse sentido, a colaboração do poder legislativo quanto aos orçamentos restringe a atuação do Poder Executivo.

⁴¹ Interessante inovação quanto à participação do Legislativo na elaboração dos orçamentos é o instituto do orçamento participativo, que surgiu no âmbito das Assembléias Municipais. Este se apresenta como mais um canal que incrementa as possibilidades de atendimento e de expressão das demandas de grupos socialmente organizados, corroborando para o desenvolvimento da cidadania e o amadurecimento das instituições democráticas. Para atender tais demandas, a Câmara dos Deputados instituiu fórum permanente, a Comissão de Legislação Participativa.

⁴² BRASIL. *Op. Cit.* Artigo 70, *caput*.

Adicionalmente, há despesas de carácter obrigatório (as despesas fixas) e, quanto as despesas variáveis, apesar da faculdade de sua execução, os valores devem obedecer os limites estabelecidos na lei orçamentária (GIACOMI, 1988, p. 220-3). A flexibilidade encontrada na autorização dada pelo Poder Legislativo ao Executivo é própria do plano administrativo, onde se dará a materialização das peças orçamentárias. Esta discricionariedade é fundamental para a aplicabilidade da lei orçamentária, que ocorre no plano prático, factível de episódios inesperados.

No bojo de tal discussão surge o questionamento sobre a possibilidade do Legislativo rejeitar a proposta de orçamento encaminhada pelo Executivo. Em 1972, o Supremo Tribunal Federal analisou representação do Procurador Geral da República contra dispositivo da Constituição do estado de São Paulo, de 1969, que previa a manutenção da lei orçamentária vigente caso rejeitado o PLOA. O STF decidiu, por unanimidade, que o Legislativo não poderia rejeitar a peça orçamentária, entendendo como não devolvido o PLOA e aproximando-se do entendimento dado pela Emenda Constitucional – EC nº 1/1969 à CFRB de 1967, que, em similitude, o promulgava como lei (OLIVEIRA; HORVATH, 2002, p. 109).

O inciso III, do § 2º, art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT utiliza a expressão “devolvido para sanção”, inferindo-se que não caberia rejeição, uma vez que se se rejeitasse não haveria texto a ser sancionado. O § 8º do art. 165 prevê a possibilidade de rejeição parcial, tendo em vista que se total fosse, as receitas ficariam integralmente sem despesas e a sua utilização dependeria sempre da aprovação de créditos especiais, nunca de suplementares, como ditado por este dispositivo.

3.2. A concretização da participação dos Poderes

A mensuração da participação dos Poderes Públicos é pretensão ousada e tentativa de quantificar a atuação do Poder Legislativo e Executivo, principalmente, na elaboração e execução do Orçamento Público. Como demonstrado nos Capítulos antecessores, é histórica e latente a relação tensionada entre estes dois Poderes quanto ao tema.

Os estudos sobre o Orçamento são férteis e já foram objeto de diversas perspectivas teóricas e tratamentos estatísticos – quantitativos, em sua maioria. Atende ao adotado neste trabalho, um primeiro contato mais generalista (abordados nos itens 3.2.1. e 3.2.2.), em que se considere também o que, de fato (em números), é o orçamento federal.

Assim, esclarece-se o escopo metodológico, em que os dados financeiros não compõem capital público (caixa) disponível para investimento ou despesa que signifique em custeamento de políticas públicas, mas que, pontualmente por isso, significam uma importante escolha política. Há que se elucidar, de tal modo, as dívidas públicas e demais parcelas orçamentárias que não representam dinheiro público *per se* – como é o caso do Orçamento das Estatais, sendo que este não é abrangido neste trabalho.

Diante disso, a seção 3.2. será organizada de modo que seja possível a análise em um espectro comparativo temporal de cada variável. Inicia-se apurando o Orçamento em termos globais, onde os números relacionados às receitas e às despesas de 2004 a 2011 são expostos.

Os dados referentes ao Poder Executivo têm como fontes: o portal da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SOF/MPOG, órgão específico e singular que detém a responsabilidade pela consolidação da elaboração das leis orçamentárias, bem como pela coordenação e supervisão desta matéria⁴³; e, também, o portal da Presidência da República (planalto.gov.br), que abriga um acervo online das legislações, inclusive sobre finanças públicas e orçamentos.

Além destes, dados também foram obtidos tendo como fonte o Congresso Nacional, os sítios eletrônicos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, nas respectivas partes dedicadas ao orçamento públicos, que contam, inclusive, com as leis orçamentárias em retrospecto.

A metodologia da pesquisa consistiu uma análise exploratória, nestas fontes de dados oficiais, das Leis Orçamentárias, seus Projetos de Leis, Autógrafos,

⁴³ Decreto nº 7.675, de 20.01.2012, art. 17, inciso I: “coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal e da seguridade social”. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/institucional/mais_competencias>. Acesso em: 03.01.2013.

Anexos e Volumes. Por ordem da legislação vigente, especificamente a relativa à LDO, o quadro “Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal”, fonte base deste trabalho, apresenta os valores do Projeto de Lei e também o retrospectivo do realizado nos três exercícios anteriores.

No item 3.2.1., os dados sobre as receitas e despesas financeiras com a dívida pública federal são apresentados, compondo a parcela referente ao refinanciamento (receita), à amortização e aos juros e encargos (despesas). Desse modo, se traça o peso da dívida pública no orçamento, especialmente quando comparada às receitas primárias, de onde emana o financiamento das políticas públicas.

São apresentadas na subseção seguinte, item 3.2.2, as variáveis financeiras. Nesta parte, portanto, se tem demonstrados os números referentes às receitas e às despesas financeiras, sob a ótica da Dívida Pública Federal. Como já afirmado, apesar de não consituiem caixa para produção ou viabilização de política públicas, estas são importantes fontes de conhecimento da política fical e macroeconômica do Governo.

Na subseção 3.2.3, as Medidas Provisórias de crédito extraordinário encaminhadas pelo Poder Executivo de 2004 a 2011, sua representação numérica, de quantidade, seus montates respectivos, bem como suas materialidades, uma vez que estas são condicionantes a tal espécie legislativa, que conta com excepcionalidades quanto ao seu tratamento jurídico e processual (na tramitação nas Casas Legislativas).

Por fim, chama-se à reflexão a incidência de todas estas variáveis no planejamento fiscal e orçamentário do País, oportunidade na qual se expõe estes instrumentos enquanto opções de planejamento (ou não) das finanças públicas.

3.2.1. Das Estimativas das Receitas e Das Despesas Primárias

Adotou-se, neste trabalho, como fontes de dados para a análise sobre as receitas públicas a classificação da receita por identificador de Resultado Primário – RP. Assim, a natureza da receita é disposta entre (a) Primária, quando seu valor for

incluído na apuração do Resultado Primário, no conceito acima da linha, e (b) Não-Primária ou Financeira, quando a receita não é utilizada para o cálculo do Resultado Primário.

As receitas financeiras (RF) são, basicamente, as provenientes de operações de crédito (endividamento), de aplicações financeiras e de juros, em consonância com o Manual de Estatísticas de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional – FMI. Por isso, esta classificação também atende ao proposto neste trabalho, de análise da evolução da Dívida Pública, que corresponde a parcela significativa das receitas e despesas públicas.

Já as demais receitas, provenientes de tributos, contribuições, do patrimônio público, dos setores agropecuário, industrial e de serviços, participam da classificação enquanto primárias. Desse modo, as receitas primárias correspondem às receitas fiscais líquidas, que são o resultado do somatório das receitas corrente e de capital, excluídas as receitas de aplicações financeiras (juros de títulos de renda), operações de crédito, amortização de empréstimos e alienação de ativos.

As fontes dos dados da receita primária, da despesa e, também, da dívida pública foi o quadro “Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central”, que acompanham as Leis Orçamentárias por força da exigência de constar na LDO o Anexo de Metas Fiscais, conforme § 1º do art. 4º da LRF.

A Tabela 1, portanto, demonstra as estimativas de cada Poder para as Receitas Líquidas do quadro Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal de 2004 a 2011, período que corresponde da primeira à última Lei Orçamentária do Governo Lula. Deve-se atentar, neste ponto, que, apesar de ter tomado posse no cargo de Presidente da República em 01º de janeiro de 2003, a Lei Orçamentária (Lei nº 10.640, de 14.01.2003) correspondia à prospectada pelo Governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso. Por isso, o corte temporal exclui a LOA 2003 e inclui a LOA 2011, ano em que Dilma Rousseff toma posse como Presidente da República, mas como Lula, governa com o Orçamento elaborado por seu antecessor.

Assim sendo, considerou-se na Tabela 1. que os PLOAs correspondem às estimativas do Poder Executivo sobre a variável da receita líquida. Cabe esclarecer que a Receita Líquida é o resultado das Receitas Primárias, excluídas as

transferências a entes subnacionais referentes às repartições constitucionais de receitas.

Por fim, considera-se o resultado realizado, encontrado no mesmo quadro-demonstrativo, sobre a arrecadação da receita, para se fazer a comparação das estimativas de cada um dos Poderes, tomando-se como pressuposto que os Projetos de LOAs correspondem às prospecções do Poder Executivo e as LOAs às do Poder Legislativo.

Como demonstrado na Tabela 1., em geral, o Poder Legislativo tem uma estimativa de receita mais aproximada ao que de fato é realizado de arrecadação líquida. Apenas os anos de 2008 e 2009 apresentam dados em que o Poder Executivo tem prospecção mais próxima do realizado do que o Poder Legislativo, sendo que no ano de 2009, a diferença entre o previsto pelos dois Poderes era apenas de R\$ 246 milhões.

No ano de 2008 a estimativa do Poder Executivo, de R\$ 567.860 milhões, ficou mais próxima do realizado (R\$ 588.935 milhões), do que o estimado pelo Poder Legislativo, R\$ 565.872,4 milhões. Neste ano, a prospecção do Executivo obteve variação de R\$ 21.075 milhões, enquanto a do Legislativo foi de R\$ 23.062,6 milhões a menos do que foi registrado como Receita Líquida. A diferença entre o esperado por ambos os Poderes foi de R\$ 1.987,6 milhões.

Nestes dois anos, 2008 e 2009, o Poder Legislativo apresentou uma estimativa menor de receita líquida do que o proposto inicialmente no PLOA pelo Poder Executivo. O PLOA e a LOA 2008 apresentaram uma diferença de estimativa de R\$ 1.987,6 milhões; e a receita líquida, para estes dois anos, apresentou déficit de R\$ 44.002,3 e R\$ 43.756,3 milhões, respectivamente.

Nos anos de 2011, 2010 e 2007 a 2004, todavia, a variação da estimativa encontrada na LOA foi menor do que a variação esperada pelo Executivo nos PLOAs, em relação ao apurado para cada um destes anos como Receita Líquida.

Tabela 1.

**Atuação do Congresso Nacional sobre as Estimativas das Receitas Líquidas
nas Leis Orçamentárias Anuais de 2004 a 2011***

	<i>em R\$ milhões</i>							
1. RECEITAS LÍQUIDAS	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
a. PLOA - Executivo	804.936,0	711.921,3	664.498,8	567.860,0	503.369,4	440.100,0	387.500,0	341.981,2
b. LOA - Legislativo	827.333,1	732.210,1	664.252,8	565.872,4	515.864,8	455.800,0	404.100,0	345.600,0
c. Variação (b - a)	22.397,1	20.288,8	(246,0)	(1.987,6)	12.495,4	15.700,0	16.600,0	3.618,8
d. Realizado	832.603,7	787.844,0	620.496,5	588.935,0	517.797,2	455.034,9	406.381,9	361.319,5
e. Prospecção - Executivo (d - a)	27.667,7	75.922,7	(44.002,3)	21.075,0	14.427,8	14.934,9	18.881,9	19.338,3
f. Prospecção Legislativo (d - b)	5.270,6	55.633,9	(43.756,3)	23.062,6	1.932,4	(765,1)	2.281,9	15.719,5

**Foram desconsideradas as discrepâncias estatísticas e ajustes metodológicos, tendo em vista que estes são utilizados para os cálculos dos Resultados Primário e Nominal e são, por isso, irrelevantes, em termos numéricos e percentuais, para o cálculo das Receita Líquida.*

Fontes: Elaboração da autora, com dados da Secretaria de Orçamento Federal/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SOF/MPOG dos Demonstrativos dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central, conforme estabelecido pela Leis de Diretrizes Orçamentárias, e constantes nos Volumes I das Leis Orçamentárias Anuais dos anos de 2004 a 2011.

A prospecção do Poder Legislativo (Tabela 1., f.) apresenta, em média, números mais aproximados ao que foi realizado de receita líquida, com diferenças menores do que proposto pelo Executivo, sendo exceções os anos em que o Legislativo não apresentou reestimativa maior que a do Executivo, mas, ao contrário, apresentou na LOA receita líquida menor do que a proposta nos PLOAs.

O Poder Executivo, ao contrário, apresenta números subestimados de receita líquida, como demonstrado na Tabela 1., e. A excepcionalidade é registrada no ano de 2009, em que o PLOA tem estimado como receita líquida R\$ 644.498,8 milhões, mas se é realizado apenas R\$ 620.496,5 milhões.

Tal fenômeno pode ser explicado como resultado da grave crise econômica internacional que tomou cena no ano de 2008 e teve como marco inicial fevereiro de 2007, com a falência do tradicional banco de investimento norte-americano Lehman Brothers, fundado em 1850. A partir de então, em um efeito dominó, várias outras grandes instituições financeiras em todo o mundo abriram processos de falência, como noticiado por vários jornais especializados⁴⁴.

⁴⁴ Matérias do Financial Times, do Wall Street Journal, The US News, The New York Times, entre outros veículos de informações, nacionais e internacionais, noticiaram a crise financeira que representou, de acordo com economistas, a maior recessão nos Estados Unidos desde a Grande Depressão de 1929, com consequências e amplitudes globais. Os efeitos no Brasil, apesar de minorados, se comparados ao de outros países mais dependentes do sistema financeiro e da economia americana, foram contabilizados em perdas bilionárias para grupos como o Votorantim, Sadia, Aracruz, entre outros. Wessel, David. "Did 'Great Recession' Live Up to the Name?", The Wall Street Journal, de 08.04.2010. Disponível em <http://online.wsj.com/article/SB10001424052702303591204575169693166352882.html>. Acesso em 05.01.2013; Governo americano assume o controle da Fannie Mae e Freddie Mac. O Globo, Valor Online, de 08.09.2008, p.

Dessa forma, pode-se afirmar que o Poder Legislativo exerce um controle, sendo este um exemplo típico de *check and balance*, sobre as contas públicas ao apresentar estimativas de receitas mais condizentes com o que será realizado de arrecadação, sendo importante mecanismo de contraponto aos números subestimados do Poder Executivo. Tal afirmativa é reforçada se analisada a receita primária total (Tabela 2.), pois quanto a esta variável as Leis Orçamentárias de todos os anos apresentaram estimativas mais próximas do que o proposto nos Projetos.

Tabela 2.

Atuação do Congresso Nacional sobre as Estimativas das Receitas Primárias Totais nas Leis Orçamentárias Anuais de 2004 a 2011*

	em R\$ milhões							
1. RECEITAS PRIMÁRIAS	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
a. PLOA - Executivo	967.626,1	853.606,1	808.884,3	682.722,7	603.669,6	526.200,0	457.400,0	402.200,0
b. LOA - Legislativo	990.474,7	873.894,9	805.286,1	687.577,4	618.272,4	545.900,0	482.500,0	409.900,0
c. Variação (b - a)	22.848,6	20.288,8	(3.598,2)	4.854,7	14.602,8	19.700,0	25.100,0	7.700,0
d. Realizado	991.037,9	921.054,9	740.627,9	717.442,2	620.357,3	545.630,4	490.736,3	425.014,9
e. Prospecção - Executivo (d - a)	23.411,8	67.448,8	(68.256,4)	34.719,5	16.687,7	19.430,4	33.336,3	22.814,9
f. Prospecção Legislativo (d - b)	563,2	47.160,0	(64.658,2)	29.864,8	2.084,9	(269,6)	8.236,3	15.114,9

*Foram desconsideradas as discrepâncias estatísticas e ajustes metodológicos, tendo em vista que estes são utilizados para os cálculos dos Resultados Primário e Nominal e são, por isso, irrelevantes, em termos numéricos e percentuais, para o cálculo das Receita Líquida.

Fontes: Elaboração da autora, com dados da Secretaria de Orçamento Federal/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SOF/MPOG dos Demonstrativos dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central, conforme estabelecido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, e constantes nos Volumes I das Leis Orçamentárias Anuais dos anos de 2004 a 2011.

Como demonstrado nos itens “e.” e “f.” da Tabela 2., as estimativas sobre a receita primária total estiveram mais próximas do realizado de receita primária total “d.” na tabela supra, depois que passaram pelo processo legislativo orçamentário, demonstrando que o Poder Legislativo tem papel fundamental no que se refere à estimativa da receita primária e, em última análise, ao planejamento financeiro do País, uma vez que a fixação das despesas públicas está condicionada à estimativa da receita.

Relevante é pontuar estas duas Tabelas (1. e 2.) trazem informações essenciais da real disponibilidade de recursos do Poder Público para financiar o Estado constitucional, de bem-estar social, que se fez responsável por dotar os

cidadãos de direitos e garantias fundamentais e, especialmente, de direitos sociais. Neste mesmo sentido, afirma Piscitelli (2006, p. 4):

O gasto pode ter sido superestimado ou a sua efetivação não se mostrar viável, conveniente ou oportuna, especialmente se houver frustração da arrecadação. Em qualquer caso, entretanto, a administração tem de ter metas para a arrecadação, assim como assume compromissos consubstanciados na realização de obras e serviços, cobertos pelas dotações orçamentárias aprovadas e mediante a utilização dos recursos financeiros disponíveis.

Quanto à qualidade ou especificação, as despesas orçamentárias podem ser classificadas em obrigatórias ou discricionária, que se assemelham à classificação de Baleeiro de despesas regulares ou fixas e não-regulares ou variáveis (BALEEIRO *apud* PISCITELLI, 2006, p. 5).

Piscitelli e outros, na obra *Contabilidade Pública*, (PISCITELLI *apud* PISCITELLI, 2006b, p. 7) sistematizam as modalidades de despesas obrigatórias e discricionárias. Obrigatórias são as transferências constitucionais, as despesas com pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários, as das dívidas públicas e as resultantes de sentenças judiciais transitadas em julgado (precatórios).

Os pagamentos de programas tais como o “seguro-desemprego”, o abono salarial, as complementações da União (ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), os benefícios e as indenizações decorrentes de políticas ou programas públicos (tais como da Lei Orgânica de Assistência Social- LOAS, Programa de Atividade Agropecuária – PROAGRO) e outras previstas no anexo de despesas obrigatórias das LDOs (que por certas ocasiões, como em 2006, incluíram até mesmo subsidies e subvenções econômicas no âmbito das Operações Oficiais de Crédito) são classificados como “Outras Despesas Não-Discricionárias”.

Esta classificação, como arrolado acima, trata de matérias com imposições legais, mas também de outras que poderiam ser consideradas como não-obrigatórias. Ainda, há que se notar que algumas destas despesas foram criadas à vontade do próprio Poder Executivo, como é o caso da LOAS, Lei nº 8.742, que foi

alterada por Projetos de Lei (como o PL nº 3.077, de 2008, transformado na Lei nº 12.435, de 2011, que alterou a LOAS) de autoria do Poder Executivo e também por algumas Medidas Provisórias.

As despesas consideradas discricionárias, que não decorrem de mandamentos constitucionais ou legais, por certo, ocupam parcela minorada das despesas orçamentárias globais e dependem da disponibilidade de recursos e de oportunidade e conveniência, a serem julgadas a critério do Poder Executivo. Essas despesas, por isso, revelam, de maneira mais explícita, as metas e prioridades de cada Administração.

Para apurar todas essas despesas, tratou-se na Tabela 3., de apresentar os números das despesas obrigatórias e discricionárias de 2004 a 2011, sendo que às despesas obrigatórias foram adicionadas as “outras despesas não-discricionárias”, apesar da conveniente reflexão trazida acima sobre o enquadramento das referidas despesas. Posto é que o tratamento dos dados oficiais assim o fazem e, por isso, neste trabalho, a reflexão obedece a fins hermenêuticos, distanciados da apuração estatística, que tem como fonte dados oficiais e, por assim consequente, a classificação dada.

Na perspectiva postulada, portanto, observa-se que, em 2004, as despesas orçamentárias (não-financeiras) somaram R\$ 312.928,9 milhões, apresentando crescimento continuado (no total, de 2004 a 2011, R\$ 444.130,5 milhões) e registrando, em 2011, o valor de R\$ 757.059,4 milhões. O ano de 2009 apresentou o crescimento quanto às despesas totais de R\$ 89.324,9 milhões em relação ao registrado em 2008. Enquanto no ano de 2006 se tem a ampliação de R\$ 47.945,3 milhões em relação às despesas orçamentárias totais de 2005.

Tabela 3.

Atuação do Congresso Nacional sobre as Despesas Primárias nas Leis Orçamentárias Anuais de 2004 a 2011*								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>em R\$ milhões</i>								
Obrigatórias	243.103,9	276.757,6	314.666,0	348.188,8	388.346,4	449.327,0	501.387,0	559.324,4
Discricionárias	69.825,0	86.320,0	96.356,9	123.938,6	133.086,9	161.431,2	186.730,5	197.735,0
Total	312.928,9	363.077,6	411.022,9	472.127,4	521.433,3	610.758,2	688.117,5	757.059,4
<i>Em porcentagem:</i>								
Obrigatórias / Total	77,7	76,2	76,6	73,7	74,5	73,6	72,9	73,9
Discricionárias / Total	22,3	23,8	23,4	26,3	25,5	26,4	27,1	26,1
Total em %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Foram desconsideradas as discrepâncias estatísticas e ajustes metodológicos, tendo em vista que estes são utilizados para os cálculos dos Resultados Primário e Nominal e são, por isso, irrelevantes, em termos numéricos e percentuais, para o cálculo das Receita Líquida.

Fontes: Elaboração da autora, com dados da Secretaria de Orçamento Federal/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SOF/MPOG dos Demonstrativos dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central, conforme estabelecido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e constantes nos volumes I - quadros receita despesa das Leis Orçamentárias Anuais dos anos de 2004 a 2011.

Além dessas considerações, é interessante notar a relação de cada espécie de despesa orçamentária frente aos números globais e em termos percentuais, como apresentado na Tabela 3. Em termos nominais totais, as despesas orçamentárias movimentam-se em sentido crescente, o que pode também ser notado em relação às despesas discricionárias. Estas, em 2004, eram responsáveis por 22,3% das despesas orçamentárias globais. Em 2010, esta variável registrou seu maior montante, representando 27,1% das despesas, para, em 2011, apresentar 26,1%.

Em sentido oposto, percebe-se a parcela das despesas classificadas como obrigatórias, que registraram uma sutil, mas permanente queda em relação às despesas orçamentárias totais. Os números nominais apresentam crescimento, que se é devido ao crescimento do próprio montante global das despesas.

Todavia, em termos percentuais, de participação neste montante global, as despesas obrigatórias passaram de 77,7%, em 2004, para 73,9%, em 2011, com decréscimo de 3,8%. Em 2010, as despesas obrigatórias registraram seu menor índice em relação às despesas globais, 72,9%, com decréscimo de 4,8% em relação a 2004.

3.2.2. Da Dívida Pública Federal

A Dívida Pública Federal (DPF) é a soma das dívidas interna e externa de responsabilidade do Governo Federal, de tal modo que corresponde ao fluxo da dívida fundada, ou seja, a amortização do principal e os juros e os encargos da dívida. A DPF atualmente em circulação no mercado nacional é captada por meio da emissão de títulos públicos e, por isso, é definida como Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi). Já a existente no mercado internacional, paga em outras moedas que não o real, tem sido captada por meio da emissão de títulos e de contratos, sendo conceituada como Dívida Pública Federal externa (DPFe).

Já a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) é utilizada para o cálculo da Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), também conhecido como Resultado Nominal (RN) abaixo da linha. É utilizado para sua apuração o critério de competência, em que os encargos são contabilizados independentemente da ocorrência de liberações ou reembolsos no período (PASSOS; CASTRO, 2009, p. 219-241).

Nesta seção, a classificação por natureza de categoria econômica da receita foi utilizada subsidiariamente para apuração da variável dívida pública, tornando explícitos os montantes referentes à amortização e ao pagamento de juros e encargos da Dívida, presentes nos quadros “Receita e Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Categoria Econômica”, das Leis Orçamentárias de 2004 a 2011, por força das respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias, Anexo II, inciso I. Sob a ótica da classificação da natureza de despesa, o pagamento de juros e o dos demais encargos da DPF são classificados como Despesas Correntes, e o pagamento de principal e o refinanciamento da dívida, como Despesas de Capital.

Nas Leis Orçamentárias Anuais, o “Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal” apresenta a dívida fundada devida em cada exercício financeiro, bem como as receitas e despesas financeiras, que permitem a análise da necessidade líquida de financiamento. Por isso, foram consideradas nesta análise o total das receitas financeiras (não-primárias) e das despesas financeiras, bem como as parcelas relativas ao refinanciamento da Dívida (que compõe as receitas financeiras) e relativas ao juros e encargos da Dívida e amortização da Dívida (que são partes das despesas financeiras).

Cabe, neste ponto, transparecer que a LRF estabeleceu que todas as despesas e receitas relativas à dívida pública devem constar na Lei Orçamentária, sendo que antes desta Lei, no Orçamento não havia distinções sobre as emissões de títulos que aumentavam a DPF e as utilizadas exclusivamente para o refinanciamento do principal das dívidas vincendas – que não alteram o estoque nominal da DPF. Por isso, até o referido ano não se tinha como precisar, na lei orçamentária, o montante do Orçamento destinado ao pagamento da dívida em relação a outras despesas orçamentárias.

Em termos globais, é apresentada a Tabela 4. que contém as receitas e despesas financeiras totais e as parcelas correspondentes ao refinanciamento da dívida, que compõe a receita, e aos juros e encargos e à amortização, que participam das despesas financeiras.

Tabela 4.

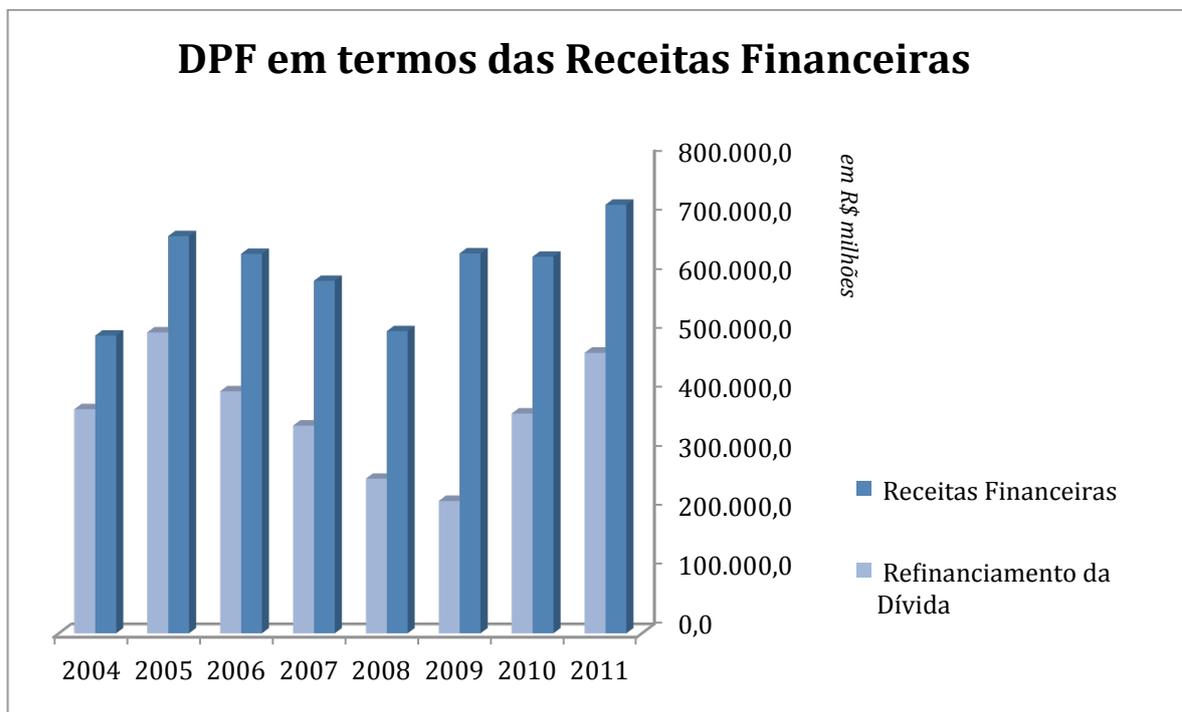
**A evolução da Dívida Pública em Termos de Receitas e Despesas
de 2004 a 2011***

3. DÍVIDA PÚBLICA	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
a. Receitas Financeiras	724.514,9	636.584,9	642.314,0	510.729,7	595.899,9	641.437,6	671.454,1	503.334,5
a.1. Refinanciamento da Dívida	474.099,6	371.530,0	223.671,7	261.347,7	350.903,1	409.061,9	508.582,1	378.693,7
b. Despesas Financeiras	761.337,7	683.622,7	685.481,8	608.900,6	649.125,3	682.302,9	665.442,0	534.392,8
b.1. Juros e Encargos da Dívida	131.122,4	122.422,1	124.609,2	110.193,5	140.311,8	151.151,9	89.839,6	73.934,5
b.2. Amortização da Dívida	577.339,3	514.040,7	517.912,0	448.969,7	471.876,6	497.762,4	549.109,2	435.217,4

Fontes: Elaboração da autora, com dados da Secretaria de Orçamento Federal/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SOF/MPOG, dos autógrafos dos sites eletrônicos da Câmara dos Deputados e da Presidência da República (planalto), referentes aos Demonstrativos dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central e dos Quadros da Receita e Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social segundo Categoria Econômico, conforme estabelecido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, Anexos II, incisos I e XI, constantes nos Volume I das Leis Orçamentárias Anuais dos anos de 2004 a 2011.

Nesse mesmo sentido, o Gráfico 1. contém dados das Receitas Financeiras totais *versus* as receitas provenientes de refinanciamentos da dívida, por ano, demonstrando que o refinanciamento da dívida corresponde a relevante montante das Receitas Financeiras. Todavia, percebe-se também uma tendência ao decurso do refinanciamento em relação às RF, que, isoladamente, apresentam um movimento de ascensão.

Gráfico 1.



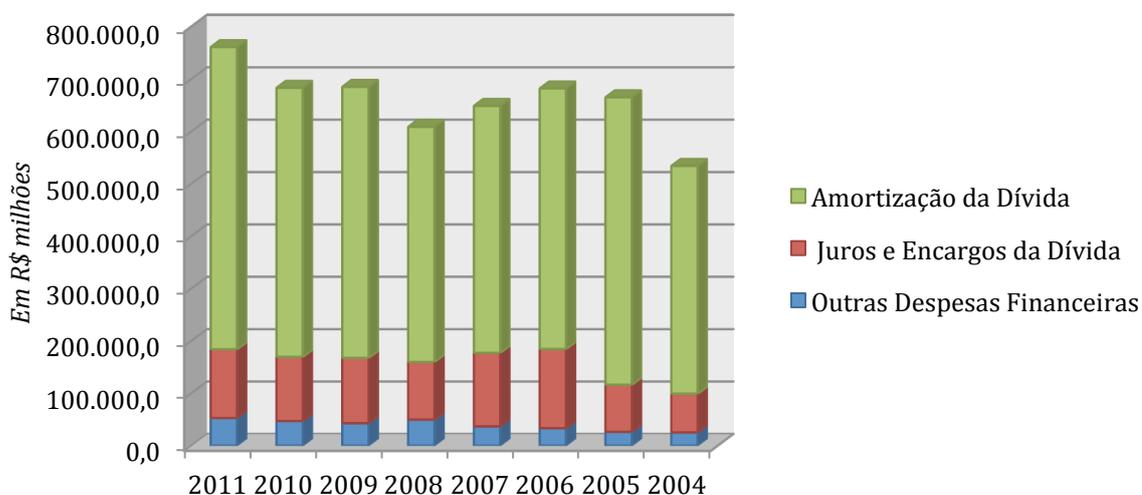
Fonte: Elaboração da autora, com dados da SOF/MPOG, Câmara dos Deputados e da Presidência da República (planalto), referentes aos Demonstrativos dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central e dos Quadros da Receita e Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social segundo Categoria Econômico, conforme estabelecido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, Anexos II, incisos I e XI, constantes nos Volume I das Leis Orçamentárias Anuais dos anos de 2004 a 2011.

Em termos percentuais, a participação do refinanciamento da dívida nas receitas financeiras foi de 75,2%, em 2004, para 65,4%, em 2011, sendo que o ano de 2009 e 2008 apresentaram, os menores registros, respectivamente, 34,8% e 51,2%. Ambos os anos, como já abordado na seção anterior, estavam sob efeitos da crise financeira internacional.

No que tange às Despesas Financeiras (DF), apresentada no Gráfico 2., nota-se que a amortização da dívida corresponde a importante parte das despesas financeiras, sendo que os juros e encargos da dívida também têm relevância nas DF e todas as outras DF tem menor representatividade sobre o total desta variável.

Gráfico 2.

DPF em termos das Despesas Financeiras



Fonte: Elaboração da autora, com dados da SOF/MPOG, Câmara dos Deputados e da Presidência da República (planalto), referentes aos Demonstrativos dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central e dos Quadros da Receita e Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social segundo Categoria Econômico, conforme estabelecido pela Leis de Diretrizes Orçamentárias, Anexos II, incisos I e XI, constantes nos Volume I das Leis Orçamentárias Anuais dos anos de 2004 a 2011.

Percentualmente, o Gráfico 2. é apresentado na Tabela 5., com detalhamentos dos valores e percentuais em cada ano, de 2011 a 2004, das despesas financeiras apuradas/realizadas. O pagamento com amortização da dívida decaiu em termos percentuais e ascendeu em termos nominais, uma vez que as despesas financeiras totais nominais (não percentuais) cresceu de 2004 e 2011.

Tabela 5.

**A Dívida Pública em Termos das Despesas Financeiras
de 2004 a 2011**

Ano	DF Total	Juros e Encargos	Amortização	Outras Despesas
2011	100% 761.337,7	17,2% 131.122,4	75,8% 577.339,3	6,9% 52.876,0
2010	100% 683.622,7	17,9% 122.422,1	75,2% 514.040,7	6,9% 47.159,9
2009	100% 685.481,8	18,2% 124.609,2	75,6% 517.912,0	6,3% 42.960,6
2008	100% 608.900,6	18,1% 110.193,5	73,7% 448.969,7	8,2% 49.737,4
2007	100% 649.125,3	21,6% 140.311,8	72,7% 471.876,6	5,7% 36.936,9
2006	100% 682.302,9	22,2% 151.151,9	73,0% 497.762,4	4,9% 33.388,6
2005	100% 665.442,0	13,5% 89.839,6	82,5% 549.109,2	4,0% 26.493,2
2004	100% 534.392,8	13,8% 73.934,5	81,4% 435.217,4	4,7% 25.240,9

Fontes: Elaboração da autora, com dados da Secretaria de Orçamento Federal/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SOF/MPOG, dos autógrafos dos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e da Presidência da República (planalto), referentes aos Demonstrativos dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central e dos Quadros da Receita e Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social segundo Categoria Econômico, conforme estabelecido pela Leis de Diretrizes Orçamentárias, Anexos II, incisos I e XI, constantes nos Volume I das Leis Orçamentárias Anuais dos anos de 2004 a 2011.

A variável dos juros e encargos das dívidas, no entanto, em sentido contrário, tem movimento ascendente, nominal e percentualmente, com picos registrados em 2006 e 2007, com 22,2% e 21,6%, respectivamente. Participam das despesas financeiras na categoria de outras despesas percentual bem reduzido, mas que também apresentou crescimento, registrando, em 2004, 4,7% das despesas financeiras totais e, em 2011, 6,9%.

Resumidamente, pode-se compreender que a participação de compromissos da dívida pública ainda são parcela representativa das receitas e despesas públicas. Neste grupo da despesa, certo é que muitos aprofundamentos são necessários para se traçar o perfil do grupo financeiro do setor público. Todavia, o panorama aqui apresentado têm serventia para expressar este grupo de receitas e despesas que ainda não recebeu a atenção devida.

Perspectivas como esta, que considera parca a atenção tanto das instituições oficiais quanto da academia aos dados do setor público financeiro, já foram expressas anteriormente, tal como na material de Marcus Iaoni (2008) no Observatório da Imprensa⁴⁵. É conveniente pontuar que os dados financeiros

⁴⁵ A Cobertura deficiente das despesas do setor público. Disponível em <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/cobertura_deficiente_das_despesas_do_setor_publico>. Acesso em 15.02.2013.

também representam uma opção política de tratamento das finanças públicas. Ianni nos lembra que

(...) a principal política pública da era da estabilização monetária liberalizante implementada desde 1994 e, sobretudo, desde a estruturação, em 1999, do atual tripé que sustenta a política macroeconômica – câmbio flutuante, sistema de metas de inflação e arrecadação de superávit primário – tem sido o pagamento das despesas com a dívida pública.

Ainda, sobre este mesmo tema, Bresser-Pereira (2007, p. 325) ensina que o desajuste fiscal brasileiro tem como pano de fundo os altos juros implementados pelo Banco Central – BC, propondo que o desequilíbrio fiscal não é só causa dos altos juros de curto prazo, mas consequência destes, que são, aliás, lastros/indexadores de grande parte dos títulos públicos.

3.2.3. Dos Créditos Adicionais

Os créditos adicionais são autorizações, encaminhadas pelo Poder Executivo, de despesas não computadas ou insuficientemente previstas na Lei Orçamentária⁴⁶. Devido aos princípios orçamentários constitucionais, qualquer despesa pública só pode ser efetuada com e na medida da autorização dada pelo Poder Legislativo. Por isso, ao longo do exercício financeiro, o Poder Executivo apresenta créditos adicionais ao Legislativo, solicitando sua autorização para a inclusão da despesa ou sua majoração.

Do grupo dos créditos adicionais, fazem parte os créditos suplementares e especiais, que tramitam na CMO como Projetos de Lei do Congresso Nacional (PLNs), e os créditos extraordinários, que devem cumprir os requisitos de urgência e relevância e imprevisibilidade, uma vez que são encaminhados ao Congresso Nacional por meio de Medidas Provisórias.

⁴⁶ Lei no. 4.320/1964, art. 40 e 41. Para detalhes didáticos, consultar: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/creditos>> e http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fCreditos_Adicionais.pdf> Acesso em 15.02.2013.

Os créditos suplementares reforçam dotações já existentes na LOA, já os especiais, são destinados a despesas que não têm dotação específica na LOA – conforme incisos I e II do art. 41 da Lei 4.320, de 1964.

Diante disso, tem-se que os créditos adicionais representam mecanismos de readequação ao planejamento proposto na lei orçamentária, seja para reforçar ou criar dotação, seja para atender despesa imprevisível ou urgente. Na Tabela 6., pode-se verificar que a utilização desse mecanismo dos créditos adicionais é usual.

Tabela 6.

CRÉDITOS ADICIONAIS APRESENTADOS ENTRE 2004 E 2011									
	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	TOTAL
Suplementares (PLN)	32	41	39	49	35	30	45	80	351
Especiais (PLN)	21	42	58	43	24	18	19	36	261
Extraordinários (MP)	5	8	5	5	20	27	17	10	97
TOTAL	58	91	102	97	79	75	81	126	709

Fontes: Elaboração da autora, com dados do Senado Federal.

A Tabela 6. foi construída a partir de uma pesquisa exploratória no sítio eletrônico do Senado Federal (que é responsável pelos dados oficiais do Congresso Nacional) e apresenta, anualmente, o número de créditos adicionais apresentados ao Congresso Nacional.

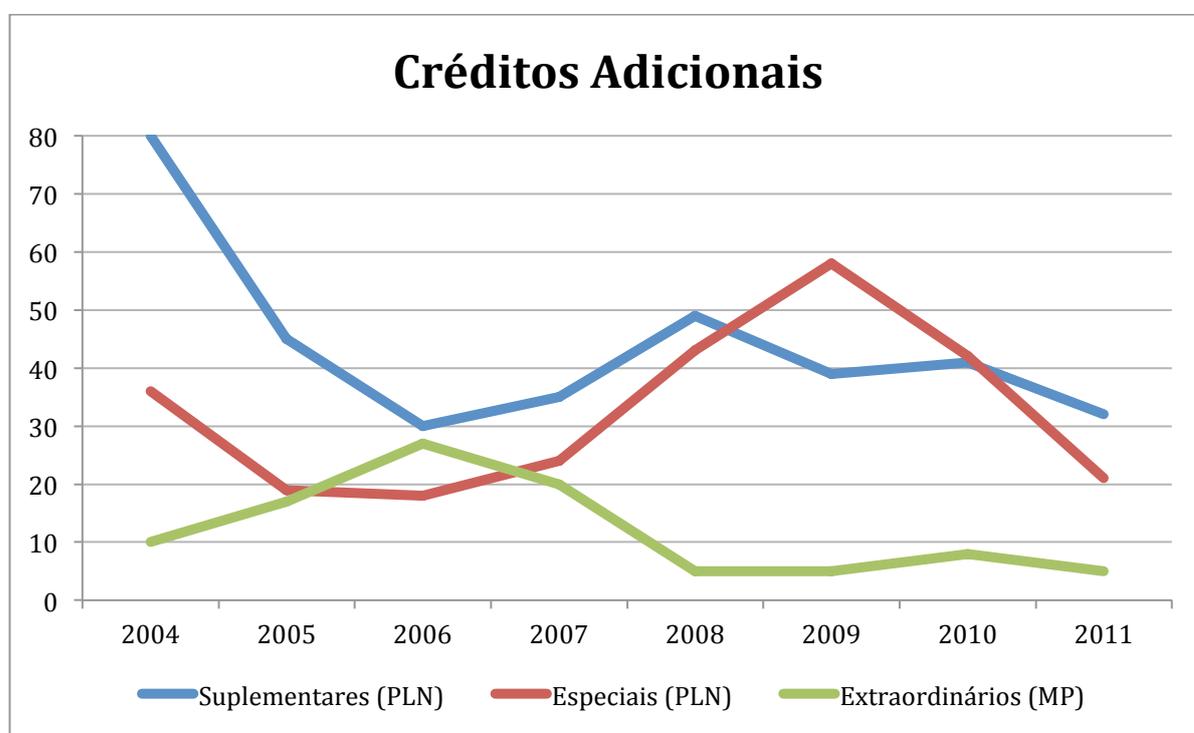
No ano de 2011, as dotações orçamentárias já existentes na LOA foram reforçadas por meio de 32 PLNs, enquanto foram incluídas 21 dotações não previstas na lei orçamentária. No mesmo ano, foram apresentadas 5 Medidas Provisórias de crédito extraordinário. Estes dados, do ano de 2011, se contrpõe aos elevados números do ano de 2004, em que 80 créditos suplementares e 36 créditos especiais tramitaram no Congresso. Em 2004, foram apresentadas 10 Medidas Provisórias de crédito. No referido ano, os créditos adicionais somaram o recorde de 126.

Os anos de 2008 e 2009 também apresentam elevados números de créditos adicionais, 97 e 102, respectivamente. O ano de 2009, ainda, registrou o maior número de créditos especiais dentre os anos pesquisados, representando o exercício em que mais o Executivo alterou substancialmente, com dotações novas, a

LOA. Todavia, nestes anos, assim como em 2011, foram apresentados os menores números de Medidas Provisórias de crédito urgente ou imprevisível.

Em termos globais, no período de 2011 a 2004 foram apresentados 351 créditos suplementares, 261 créditos especiais e 97 MPs de crédito extraordinário. Os créditos adicionais, assim, somam 709 de 2011 a 2004. Há, contudo, uma tendência expressiva de decrescimento do número de créditos adicionais, com diminuição de todas as três espécies (suplementares, especiais e extraordinários), como mostra do Gráfico 3..

Gráfico 3.



Fonte: Elaborado pela autora.

3.2.3.1. Dos Créditos “Extraordinários”

Como já pontuado, os créditos extraordinários apresentam especialidades interessantes, pois se revestem da roupagem das MPs. A definição do cumprimento dos critérios para edição de MP de crédito extraordinário está à critério do Poder Executivo, que por meio da Exposição de Motivos (EM) apresenta suas justificativas para o gasto realizado – sem autorização do Poder Legislativo, é devido atentar; assim que editada e publicada no DOU, a MP se reveste das forças de lei.

Os créditos extraordinários, assim, representam um ato unilateral do Poder Executivo sobre a despesa e, por isso, é espécie peculiar dos créditos adicionais. Além de representar um re-planejamento frente ao plano taçado na LOA, é instrumento especialíssimo, que dota a Administração de regalias quanto às regras de execução do gasto público e também quanto ao processo legislativo. Devido a estas especialidade, optou-se neste trabalho por traçar detalhamentos mais pormenorizados sobre esta espécie.

Assim, a apuração das MPs de crédito extraordinário no site do Senado Federal/Congresso Nacional, foram regritrados 97 créditos extraordinários, de 2004 a 2011, com somando o valor global de R\$ 176.786.521.925,00 (cento e setenta e seis bilhões setecentos e oitenta e seis milhões quinhentos e vinte e um mil novecentos e vinte e cinco reais), conforme demonstra o Gráfico 4..

Gráfico 4.

R\$ milhares



Fonte: Elaborado pela autora.

O gráfico 4. demonstra, ainda, que os anos de 2007 e 2010 apresentaram os maiores valores globais de MPs de crédito, R\$ 48.247.803.828,00 e R\$ 35.520.456.132,00 respectivamente. O ano de 2011, 2005 e 2004, ainda, representam os menores valores R\$ 2.348.111.700,00, R\$ 9.188.584.558,00 e R\$ 8.076.970.894,00, respectivamente. Na tabela 7., há o detalhamento mais apurados dos valores globais por ano, bem como a quantidade de MPs de crédito.

Tabela 7.

CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS APRESENTADOS ENTRE 2004 E 2011								
	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
VALOR	2.348,1	35.520,5	22.619,6	22.490,3	48.247,8	28.294,7	9.188,6	8.077,0
QNTDE.	5	8	5	5	20	27	17	10
<i>em R\$ milhões</i>								
TOTAL		176.786,5	97					

Fonte: Elaboração da autora, com dados do Senado Federal.

A análise da Tabela 7., mostra a frequência com que se recorre às MPs de crédito extraordinário, por ano, e os valores anuais globais, de tal forma que nos tempos recentes, de 2008 a 2011, o número de MPs têm decaído, todavia, os valores anuais têm se mantido, com exceção ao ano de 2011.

Para além disso, é de interesse traçar um histórico também da materialidade destes créditos adicionais. Nesse sentido, entende-se que a análise da representatividade numérica apresenta um panorama do tema, mas não é suficiente para aprofundá-lo, haja vista que estas devem passar por um juízo de cabimento quanto à imprevisibilidade e à urgência.

A legitimidade do Poder Executivo de utilizar estes instrumentos de adequação das despesas públicas esbarram os limites constitucionais à atividade legislativa excepcional do Poder Executivo na edição de MPs para abertura de crédito extraordinário são densos. Em uma interpretação mais abrasiva do art. 167, § 3º combinado com art. 62, § 1º, inciso I, alínea *d*, a CFRB exige além dos critérios de relevância e urgência (próprios da espécie legislativa qualificada como MP), que o crédito extraordinário seja destinado a atender despesas imprevisíveis e urgentes.

Sob tal escopo, o Ministro Gilmar Mendes argumenta na ADI 4.048 que, ao contrário do que ocorre em relação aos requisistos de relevância e urgência - que se submetem a uma amplitude acentuada de discricionariedade por parte da Presidência da República-, os requisitos de imprevisibilidade e urgência estão envoltos em margens bem melhor estreitadas na Constituição. Dessa forma, o rol exemplificativo do §3º do art. 167 da Constituição direciona nitidamente os conceitos que norteiam o que se considera na ordem constitucional como despesa imprevisível e, por isso, requerem medidas singulares e extraordinárias.

Afim de traçar requisitos mínimos para esta análise, têm-se nos Anexos de I a VIII, enumeradas as Medidas Provisórias que abriram crédito extraordinário no período de 2004 a 2011; há também, nos Anexos, em complementação, a ementa destas MPs, onde são apresentados resumos do teor contido em cada e todas as EMs. Para a análise das EMs, utilizou-se o sítio eletrônico da Presidência da República.

Nestes documentos, percebe-se recorrente a utilização de MPs com o intuito de prover despesas correntes, que não podem ser qualificada por imprevisíveis ou por urgentes, uma vez que fazem parte dos gastos usuais ou mesmo planejados pela Administração. Este cenário é expressivo e além de prejudicar o planejamento sobre as finanças públicas, se vê como faltoso quanto aos institutos jurídicos sobre os quais deveria se erguer.

A atenção do Legislativo a isto tem sido inversamente proporcional ao montante de bilhões de reais movimentados pelas MPs de crédito. Têm sido negligentes: o Executivo, ao utilizar esta ferramenta de modo abusivo e sob as asas de uma suposta discricionariedade que não encontra respaldo em nossa ordem constitucional, e também o Legislativo, que em poucas oportunidades se manifestou institucionalmente a respeito. Aqui, é importante diferenciar o discurso (que é sempre político) de qualquer posicionamento mais objetivo, tangível (que não é apenas político, é também institucional).

Tais fenômenos ocorrem quando as MPs são rejeitadas, ou quando perdem a eficácia por decurso de prazo. Nestes casos, o posicionamento positivo, de rejeição, e negativo, de deixar-se vencer o prazo de apreciação da MP, ambos, se revestem de ferramenta do discurso para se tornarem mecanismo de posicionamento institucional, do Legislativo enquanto poder político e público.

No Anexo I, das 10 MPs do ano de 2004, apenas a MP nº 196, de 02.07.2004, que abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para o combate de doenças e pragas prejudiciais à agricultura e à pecuária, e do Meio Ambiente, para medidas de combate a queimadas, investigações de crimes ambientais e fiscalização, no valor global de R\$ 86.080.000,00, foi a única que perdeu a eficácia por decurso de prazo.

Em 2005, como mostra o Anexo II, das 17 MPs apresentadas, somente uma MP não prosperou. A MP nº 245, de 07.04.2005, no valor global R\$ 393.323.000,00, que abre crédito extraordinário em diversas rubricas para controle dos procedimentos administrativos e à assunção dos encargos decorrentes do processo de extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA, foi rejeitada pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em 06.04.2005.

O Anexo III contém a MP nº 338, de 28.12.2006, que abre o crédito de R\$ 7.457.525.977,00, para diversas empresas estatais, mediante a redução das rubricas do Orçamento de Investimentos. O objeto desta MP havia sido encaminhado ao Legislativo por meio de Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo, todavia não teve prosperidade em sua tramitação. O Executivo, por isso, apresentou na justificativa da EM, que havia a necessidade de encaminhar por MP. O Plenário, então, reconhecendo que o que determina a espécie legislativa é a matéria sobre a qual se deseja legislar, decidiu, em 29.05.2006, transformar a MP em Projeto de Lei.

No ano de 2007, Anexo IV, das 20 MPs, três não prosperaram. As MPs nº 395, de 27.09.2007, no valor de R\$ 3.256.764.118,00; nº 399, de 16.10.2007, de R\$ 456.625.000,00, perderam eficácia por decurso do prazo constitucional. A MP nº 400, de 26.10.2007, que abria crédito para constituição do capital inicial da Empresa Brail de Comunicação – EBC e para propagandas e campanhas no âmbito do Ministério da Saúde, no total de R\$ 50.000.000,00, foi rejeitada pelo Plenário em 01.04.2008.

Em 2008, a MP nº 430, de 14.05.2008, que abria crédito para reestruturação de tabelas remuneratórias de algumas carreiras do Poder Executivo, no valor global de R\$ 7.560.000.000,00, foi rejeitada pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 09.07.2008.

O ano de 2009, Anexo VI, nenhuma MP foi rejeitada.

O Anexo VII apresenta a MP nº 490, de 07.06.2010, no valor total de R\$ 1.287.072.416,00, cujo prazo de vigência foi encerrado antes de sua votação. Ainda, há a emenda nº 508, de 08.10.2010, que abriu crédito no valor de R\$ 968.185.382,00, para despesas com a manutenção do transporte e da alimentação escolares.

Em 2011, a MP nº 522, de 13.01.2011, no valor de R\$ 780.000.000,00, para atender municípios do sudeste atingidos pelas fortes chuvas perdeu seu prazo de vigência sem ter sido apreciada pelo Congresso Nacional. Assim, das 97 Medidas Provisórias que abriam crédito extraordinário entre 2004 e 2011, apenas 10 foram ou rejeitadas ou perderam eficácia por decurso de prazo.

Factível é que relevante montante das MP tratam de despesas nem mesmo usuais, tais como são as transferências de recursos para obras de infraestrutura não afetadas por calamidades públicas ou com quaisquer fatos que justifiquem especialidades, mas, ao contrário, com gastos corriqueiros, que deveriam participar do cronograma e do planejamento estratégico do Governo.

Assim, pode-se verificar usual nos Anexos I ao VIII, MPs que abrem crédito extraordinário na Secretaria de Portos, por exemplo, para aportes às Companhias Docas; no Ministério dos Transportes, para o DNIT realizar despesas de manutenção de infra-estrutura; nas Cidades, para Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU; entre vários outros gastos totalmente previsíveis, quando não-urgentes.

Encontram-se também créditos para a Secretaria da Pesca, por exemplo, para indenizações por entregas voluntárias de redes de pesca de lagosta, realizadas mediante programas públicos articulados pelo e no próprio Executivo; para o Ministério da Justiça, pela entrega de armas de fogo; para diversos órgãos realizarem despesas com sistemas integrados da Administração, gastos de manutenção.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como desafio analisar o sistema orçamentário brasileiro sob duas principais perspectivas, que se permeiam entre si: a teórica, que tem abrigo na ordem constitucional estabelecida a partir de 1988 e na doutrina e jurisprudência que a acompanha, de modo a erguer o Estado social democrático de direito brasileiro; e a fática, que encontra nos números orçamentários e financeiros o movimento que pode tanto afirmar quanto negar o contexto teórico preposto.

Assim, para esta análise, fora de fundamental pertinência o arcabouço constitucionais aos quais o contexto político-institucional e técnico se remetem para o exercício hermenêutico e filosófico da concretização dos mandamentos fundamentais, por meio das considerações sobre as matérias das finanças públicas.

Diante disso, os recursos de arrecadação e de despesa tomam a cena para explicar o panorama que, conforme preconizado, não é financeiro ou orçamentário, é, mais aprofundadamente, constitucional, principiológico, inclusive. Além disso, questões sobre os republicanos mecanismos de peso e contrapeso, assentados pela CFRB de 1988, colocam os Poderes Legislativo, Executivo e Jurídico – que assiste-se cada vez mais participar- em constante tensão, pois sob as luzes dos gastos públicos.

O cenário do diálogo entre os poderes públicos tratar da concreta participação desses poderes na feitura das peças orçamentárias, com atinência a três específicas variáveis: as estimativas de receitas e as despesas públicas; a dívida pública federal; e os créditos adicionais.

As estimativas das receitas primárias puderam elucidar a capital função do Poder Legislativo no que se refere à necessidade de contraposição dos Poderes entre si. As Tabelas 1. e 2. tornaram explícitas que as estimativas de receita do Poder Executivo são subestimadas, tratando o Legislativo de exercer um controle sobre os valores reais (ou mais próximos do real) da arrecadação do Estado. As estimativas da receita exercem na contabilidade a delimitação do universo sobre o qual se

realizarão as despesas, sendo primeiras designadoras da capacidade de realização de políticas públicas e de direitos sociais, principalmente.

Do outro lado, do da despesa, inesperados resultados foram obtidos, ao se constatar que, no período analisado, as despesas obrigatórias apresentaram sutil decréscimo, em relação à sua participação percentual no montante das despesas orçamentárias – como demonstrado na Tabela 3.. As despesas tidas como discricionárias, ao contrário, tiveram sua participação aumentada no que se refere aos gastos públicos não-financeiros totais.

É válido, portanto, lembrar que a discricionariedade pode ser terreno fértil para a não-realização de despesas previstas nas Leis Orçamentárias, o que afeta sobremaneira a persecução das metas estabelecidas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e, conseqüentemente, os Planos Plurianuais. Desse ciclo, por vezes vicioso, incorre-se o alerta para as possibilidades e condições do planejamento estratégico do Governo quanto às contas públicas e quanto ao atendimento, em serviços e direitos, aos cidadãos.

A Dívida Pública Federal, surge no balanço orçamentário como variável importante para o contexto econômico que permitirá, ou não, o gasto público, o equilíbrio financeiro e as condições macroeconômicas que ecoam em direitos e garantias fundamentais, tais como taxa de desemprego, inflação, custos sociais básicos, entre outros. Assim, a participação da dívida pública nas receitas e despesas financeiras ainda se coloca com significativa representatividade. Sobretudo, neste ponto, invoca-se atenção para fazer soar a necessidade de aprofundamentos no estudo do tema e de maior interlocução sobre os dados financeiros, que atualmente estão sob o controle do Tesouro Nacional.

Ademais, a proposta quanto a este tema é que as programações financeiras e orçamentárias ocorram de modo concomitante, compatibilizadas ao longo de todo o exercício financeiro. A partir disto também se postula a importância de um acompanhamento sistemático da execução financeira e física dos cronogramas, para que a programação resulte em controle público sobre o gasto.

Os créditos adicionais foram, então, avaliados, posto que representam mecanismos de alteração ao planejamento programado na Lei Orçamentária. A

Tabela 6. permite constatar que a utilização dos créditos adicionais é usual – a média anual é de 88 créditos, sendo 43 suplementares, 32 especiais e 12 extraordinários.

A partir disso, lançou-se um olhar mais aprofundado para os créditos extraordinário, que são apresentados em Medidas Provisórias e são atos unilaterais do Executivo sobre a realização de determinada despesa, imprevisível e urgente. A legitimidade constitucional do Poder Executivo de apresentá-los, aliás, assenta no cumprimento desses requisitos.

Os Anexos de I a VIII nos permite afirmar que a edição de MPs para despesas correntes ou até mesmo planejáveis é relevante, acima disso, preocupante. A utilização abusiva das MPs de crédito têm consequências não apenas no planejamento sobre as finanças públicas, mas sobre o peso do Poder Executivo no contexto dos poderes Republicanos, ameaçando não apenas prerrogativas do Legislativo, como principalmente a ordem constitucional do Estado brasileiro.

Mais preocupante ainda, todavia, foi a constatação de que a mobilização do Poder Legislativo frente à movimentação de bilhões de reais por meio de Medidas Provisórias é tendente à nulidade. De tal forma têm sido, que a negligencia não mais recosta sobre o Executivo apenas, mas atinge o Legislativo, que permite os abusos.

A renúncia do Legislativo, donde se retira a legitimidade da representação política dos cidadãos, torna os orçamentos públicos hologramas do que se queria que tivesse sido a execução e o planejamento dos recursos públicos. Nesse sentido, o orçamento público pode ser considerado uma ficção, se se considera que as peças orçamentárias são caracterizadas pela não realização das despesas previstas, autorizadas, programadas e compromissadas, como também defente Piscitelli (2006, p. 7-8).

Bonavides (2000, p. 27) traça brilhantes reflexões sobre o que é e o que deve ser, ao afirmar que os fatos e, igualmente, as instituições e as ideias, podem ser observados a partir do que são (*sein*) ou do que devem ser (*sollen*). Tomando-se uma acepção alargada, cujos os aspectos são filosóficos, jurídicos e políticos, a

renúncia do Legislativo não se apresenta apenas quanto à matéria orçamentária em si, mas enquanto instituição também.

Assim, explicita-se que a investigação delineada neste trabalho, partiu da fixação jurídica das normas para, a partir das instituições políticas por elas delineadas, propor o debate filosófico sobre a racionalização do poder, a legitimação das bases sociais nas quais este poder repousa e também os significados e perigos que se incorre a partir da utilização exclusiva do aparelho burocrático do Poder Executivo, vide o experimento da estimativa das receitas.

O questionamento quanto à legitimidade da autoridade, nesse tom, permeiou todas as análises aqui apresentadas, bem como a unidade das normas de direito do sistema constitucional das finanças públicas. O Estado, a partir dos Poderes republicanos, se teve convertido nos elementos e dados orçamentários e financeiros apresentados, de onde surgiram ponderações sutis sobre a validade do ordenamento jurídico.

Neste trabalho, por fim, a Ciência Política tomou abrigo em seu aspecto jurídico para tratar desta importante parte do Estado que é o orçamento. Em tal âmbito, fez-se porta de entrada o Direito Constitucional. Como afirma Bonavides, o Direito Constitucional trata de parcela importante da coisa política, as instituições do Estado, em cujo bojo arrolam-se fenômenos do poder político constitucionalmente organizado.

Sobre este poder é que não se pode minimizar os efeitos das prerrogativas atualmente transpostas ao Poder Executivo no que se tange os orçamentos públicos. Estes remontam à própria existência dos Parlamentos e aos preceitos da democracia cidadã, que se dá, em importante e direferentes aspectos, por meio do controle sobre a coisa pública, neste caso, sobre os dinheiros públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *A Política das Políticas Públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006*. - Banco Interamericano de Desenvolvimento; David Rockefeller Center of Latin American Studies, Harvard University. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. Trad. Carmem C. Varriale *et. al. Dicionário de Política*. 12ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 64/2010, pelo Decreto nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. - Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Macroeconomia da Estagnação. Crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994*. São Paulo: Editora 34, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *O Estado de Direito*. Lisboa: Gradiva, 1999. (Coleção Cadernos Democráticos – Fundação Mário Soares).

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo legislativo*. 6ª ed., rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

FOLHA DE SÃO PAULO. *O Orçamento da União recebe 75 mil emendas*. Folha de São Paulo: 2 out. 2001, 1991.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.

HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MONTESQUIEU, Charles. *O Espírito das Leis*. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MOOJEN, Guilherme. *Orçamento público: estudo teórico e prático dos orçamentos estaduais do Brasil e da América do Norte*. Rio de Janeiro: Ed. Financeiras, 1959.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de; HORVATH, Estevão. *Manual de Direito Financeiro*. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PISCITELLI, Roberto B. *Contabilidade Pública*. 9a ed. São Paulo: Atlas, 2006b.

RAMOS, A.S.F. *A evolução do Processo Orçamentário Brasileiro: da ingerência burocrática à transparência atual*. Monografia (Especialização em Gestão Pública) Escola Nacional de Administração Pública – Enap, Brasília, 2004.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. v.5. *O Orçamento na Constituição*. 2ª ed. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2000.

WILDAVSKY, Aaron. *The politics of the budgetary process*. 2ª ed. Boston: Little Brown and Company, 1974.

SÍTIOS VISITADOS

ADI 4.048-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 14.05.2008, Plenário, DJE de 22.08.2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>>. Acesso em 19 abr. 2012.

BRASIL. *Decreto nº 7.675*, de 20 de janeiro de 2012. “Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão”. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/institucional/mais_competencias>. Acesso em: 03 jan. 2013.

BRASIL. *Decreto-lei nº 200*, de 25 de fevereiro de 1967. “Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm. Acesso em: 15 abr. 2012.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 1*, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 15 de abr. 2012.

BRASIL. *Lei nº 4.320*, de 17 de março de 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”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 15 abr. 2012.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. 2013. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/responsabilidade-fiscal/contabilidade-publica/manuais-de-contabilidade-publica>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento*. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/mto>>. Acesso em: 23 nov. 2012.

Did “Great Recession” live up to the name? David Wessel, in *The Wall Street Journal*, 2010. Disponível em: <<http://online.wsj.com/article/SB10001424052702303591204575169693166352882.html>> Acesso em 05 jan. 2013.

Governo americano assume o controle da Fannie Mae e Freddie Mac. Juliana Cardoso, no *Valor Online*, 2008. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/governo-americano-assume-controle-da-fannie-mae-freddie-mac-3832790>> Acesso em 05 jan. 2013.

IANONI, Marcus. Cobertura deficiente das despesas do setor público. Edição 489, 2008. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/cobertura_deficiente_das_despesas_do_setor_publico>. Acesso em: 15 de fev. 2013.

Limitação ao Poder de Emenda do Legislativo em Projetos de Lei de Iniciativa Privativa do Executivo. Teresina: Jus Navigandi, ano 6, n. 52, 1 nov. 2001. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/16434>>. Acesso em: 18 abr. 2012.

PASSOS, Antônio; CASTRO, Priscila. *O Orçamento e a Dívida Pública Federal*. In *Dívida Pública: A experiência Brasileira*. Anderson Caputo Silva, Lena Oliveria de Carvalho, Otavio Ladeira de Medeiros (org.). Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Mundial, 2009. Disponível em <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/divida_publica/livro_divida.asp>. Acesso em: 23 jan. 2013.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. *Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro*. Rio de Janeiro: Dados, v. 45, nº. 2, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200004&lang=pt. Acesso em: 18 abr. 2012.

PISCITELLI, Roberto B. *Orçamento Autorizativo x Orçamento Impositivo*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em:

<http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1636/orcamento_autorizativo_piscitelli.pdf?sequence=1>. Acesso em: 11 jan. 2013.

ANEXO I

2004	EMENTA	VALOR GLOBAL
MP nº 162, de 22.01.2004	Abre crédito extraordinário, em favor de transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para compensar a isenção do ICMS aos entes exportadores e em favor do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF.	R\$3.400.000.000,00
MP nº 180, de 22.01.2004	Abre crédito extraordinário, em favor de Encargos Financeiros da União - Operações Especiais, para suplementar a participação da União no capital social do Banco do Brasil S.A.	R\$1.400.000.000,00
MP nº 184, de 08.04.2004	Abre crédito extraordinário aos Orçamentos Fiscal e de Investimento da União, em favor dos Ministérios da Justiça, dos Transportes (Companhias Docas do RN, BA, SP, RJ, ES, PA e CE) e da Defesa.	R\$100.000.000,00
MP nº 188, de 19.05.2004	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, para destinar recursos para o Adestramento e Emprego Combinado das Forças Armadas e para o envio de militar para as Missões das Nações Unidas no Timor Leste e no Haiti (Força Multinacional de Emergência).	167.750.000,00
MP nº 189, de 01.06.2004	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Integração Nacional, para conceder auxílio emergencial às populações vítimas de estiagem nos Estados de SC, RS, PR e MS, por meio do Programa de "Resposta aos Desastres".	R\$32.000.000,00
MP nº 194, de 29.06.2004	Abre crédito extraordinário, em favor de transferências a Estados, DF e Municípios, para auxílio aos entes federados exportadores.	R\$900.000.000,00

2004	EMENTA	VALOR GLOBAL
*MP n° 196, de 02.07.2004	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para o combate de doenças e pragas prejudiciais à agricultura e à pecuária, e do Meio Ambiente, para medidas de combate a queimadas, investigação de crimes ambientais e fiscalização.	R\$86.080.000,00
<p>*Ato s/n, de 17 de novembro de 2004: O PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL, nos termos do parágrafo único do art. 14 da Resolução nº 1, de 2002-CN, e tendo em vista o teor do Ofício SGM-P nº 2.400/04, da Câmara dos Deputados, faz saber que a Medida Provisória nº 196, de 2 de julho de 2004, teve seu prazo de vigência encerrado no dia 16 de novembro do corrente ano. DOU de 18.11.2004.</p>		
MP n° 211, de 08.09.2004	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios dos Transportes, para obras emergenciais para o reestabelecimento do tráfego sobre o Estreito dos Mosquitos na BR 135/MA, e da Integração Nacional, para ações de defesa civil - recuperação de danos causados por desastres em municípios do MT, GO, PB, CE, AL e RS.	R\$60.000.000,00

2004	EMENTA	VALOR GLOBAL
MP nº 217, de 28.09.2004	<p>Abre crédito extraordinário aos Orçamentos Fiscal e de Investimento da União, em favor dos Ministérios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - da Agricultura e da Defesa, para aquisição de aeronave e de insumos para ajuda humanitária ao Senegal no combate à praga de gafanhotos; - da Fazenda, para aportes ao Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, ao Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX, aos Sistemas Informatizados da Secretaria da Receita Federal e ao Sistema Informatizado da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e para cobertura de déficit nas Operações de Seguro Rural; - da Justiça, para pagamento de indenização pela entrega de armas de fogo; - dos Transportes, para estudos para integração dos Sistemas informatizados no setor portuário, para aumentar o capital da União nas Companhias Docas dos Estados da BA, ES, SP e RJ, e para o DNIT; - do Planejamento, para o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG e para o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE; - do Desenvolvimento Agrário, para obtenção de imóveis rurais para reforma agrária; - do Esporte, para a realização dos Jogos Pan-Americanos de 2007 no RJ; - Operações Oficiais de Crédito, para financiamento e equalização de juros para a agricultura familiar - PRONAF. 	R\$1.362.040.894,00
MP nº 230, de 23.12.2004	<p>Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios</p> <ul style="list-style-type: none"> - da Saúde, para combate à carência nutricional de crianças de 8 a 10 anos de famílias em extrema pobreza; - da Defesa, para Missão das Nações Unidas para o Haiti; - do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para avaliação de políticas sociais, para transferência de renda diretamente às famílias em condições de pobreza, para gestão e administração do programa. 	R\$569.100.000,00

Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Congresso Nacional.

VALOR GLOBAL EM 2004
R\$8.076.970.894,00

ANEXO II

2005	EMENTA	VALOR GLOBAL
MP nº 236, de 27.01.2005	Abre crédito extraordinário, em favor de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, para compensação das perdas de arrecadação do ICMS por entes federados, já que o Fundo de Compensação de Exportações, designado para isto na Lei Orçamentária 2005, é ainda inexistente.	R\$ 2.890.000.000,00,
MP nº 241, de 04.03.2005	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa para permanência de tropas brasileiras na Missão de Paz no Haiti e para ajuda humanitária aos países da Ásia atingidos pelo maremoto e de Encargos Financeiros da União, para contratação de instituições financeiras para que não haja interrupção no pagamento de GPS e GFIP.	R\$299.594.749,00
MP nº 244, de 04.04.2005	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, para ações das Polícias Federal, Civis e Militar do PA.	R\$20.327.000,00

Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República, dos Ministérios dos Transportes, da Cultura, do Planejamento, da Gestão e de Encargos Financeiros da União, para controle dos procedimentos administrativos e à assunção dos encargos decorrentes do processo de extinção da Rede Ferroviária Federal S.A.- RFFSA.

*MP nº 245, de 07.04.2005

R\$393.323.000,00

*Ato s/n, de 21 de junho de 2005: O Presidente da Câmara dos Deputados faz saber que, em sessão realizada no dia 21 de junho de 2005, o Plenário da Casa rejeitou a Medida Provisória nº 245, de 06 de abril de 2005. DOU de 22.06.2005.

Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios

- da Ciência e Tecnologia, para concessão de bolsas de estudos;
- dos Transportes, para ampliação da rodovia Transbrasiliana devido ao esgotamento de sua capacidade operacional e para a construção de ponte rodoferroviária entre Santa Fé do Sul/SP e Aparecida do Taboado/MS;
- da Cultura, devido ao Ano do Brasil na França;
- de Minas e Energia, do Meio Ambiente e da Defesa, para recomposição de crédito orçamentário, devido à previsão na LOA 2005 de dotações condicionadas à aprovação (que não ocorreu, motivo pelo qual foram canceladas, em obediência ao art. 96 da Lei nº 10.934, de 2004 - LDO) das Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo e Gás Natural.

MP nº 247, de 15.04.2005

R\$586.011.700,00

2005	EMENTA	VALOR GLOBAL
MP n° 250, de 20.05.2005	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Integração Nacional, para assistência a famílias com renda mensal média de até dois salários mínimos, vítimas das fortes estiagens na região sul do País, mediante a concessão do Auxílio Emergencial Financeiro instituído pela Lei n° 10.954, de 2004.	R\$30.000.000,00
MP n° 256, de 22.07.2005	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios de Minas e Energia, para a ANP realizar estudos geológicos para conhecer os potenciais de produção de combustíveis fósseis no território brasileiro para evitar o comprometimento da capacidade de reposição das atuais reservas e dos Transportes, para a Valec realizar substituição de trecho da Ferrovia Norte-Sul, devido à construção da Usina Hidrelétrica de Estreito e a barragem do Rio Tocantins e para o DNIT realizar manutenção de rodovias não-pavimentadas nos estados do PA e MT e obras urgentes decorrentes de situações climáticas em rodovias de MG, SP, PR e CE.	R\$425.950.734,00
MP n° 257, de 22.07.2005	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios - do Desenvolvimento Agrário, para obtenção de imóveis rurais pelo INCRA para fins de reforma agrária e assentamento rural; - da Integração Nacional, para atendimento às populações vítimas das estiagens no Nordeste e Sul e vítimas das inundações de regiões do Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste. de Encargos Financeiros da União, para atender no âmbito do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO agricultores familiares vítimas das estiagens prolongadas na região sul, desde o final de 2004.	R\$1.214.000.000,00
MP n° 260, de 24.08.2005	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, para elevar a participação da União na INFRAERO para melhoramentos na infra-estrutura aeroportuária de SP, ES, RJ, GO, AM e SC.	R\$350.000.000,00

MP nº 261, de 30.09.2005	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios - da Previdência Social, para o pagamento de Requisições de Pequeno Valor, no âmbito do RGPS, julgadas nos Juizados Especiais Federais; - da Saúde, para transferência, no Bolsa Família, para Melhoria de Condições de Saúde e Combate às Carências Nutricionais em Crianças de 0 a 6 anos; - de Encargos Financeiros da União, para atender agricultores no bojo do PROAGRO que sofreram com as estiagens nos Estados da região sul, desde o final de 2004.	2.133.400.000,00
MP nº 262, de 19.10.2005	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Integração Nacional, para atender a população vítima da estiagem no AM, desabastecimento alimentar e de combustível e de água potável.	R\$30.000.000,00
MP nº 264, de 27.10.2005	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para compra da safra de agricultores no Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, e das Cidades, para obras emergenciais de urbanização em assentamentos precários, em função da proximidade do período das chuvas com riscos de desastres e acidentes.	R\$159.000.000,00
MP nº 265, de 28.10.2005	E Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Agricultura, para ações combate e erradicação de febre aftosa, diante da ocorrência da mesma em fazendas do MS e a suspeita em fazendas do PR.	R\$33.000.000,00

2005	EMENTA	VALOR GLOBAL
MP nº 266, de 10.11.2005	Abre crédito extraordinário ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios - dos Transportes, para a Valec construir trecho na Ferrovia Norte-Sul, para o DNIT fazer obras em rodovias do MA, RJ, SC, SE, CE e MT; - da Integração Nacional, para recuperação de barragens e açudes no RN, PI, BA e SC; - das Cidades, para implementação do primeiro módulo do Corredor Expresso de Transporte Coletivo Urbano de SP e para a Companhia Brasileira de Trens Urbanos atender aos municípios de Salvador e Fortaleza.	R\$673.621.312,00
MP nº 268, de 05.12.2005	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios - da Educação, para fomento ao desenvolvimento da educação profissional e para a distribuição de livros didáticos; - da Saúde, para a remuneração de agentes comunitários e profissionais (encargos e 13º salários) que atuam no Programa Saúde da Família, para garantir a prestação de serviços da rede assistencial do SUS, inclusive hospitais filantrópicos e universitários no RJ e para aquisição de medicamentos pelas 27 unidades da federação; - da Defesa, para permanência de tropas brasileiras na Missão de Paz no Haiti; - de Operações Oficiais de Crédito, para liquidação de operadoras de planos privados de saúde.	R\$1.498.314.101,00

MP nº 270, de 16.12.2005	<p>Abre crédito extraordinário, em favor</p> <ul style="list-style-type: none"> - da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, para pagamento de pensões e aposentadoria, e para atuação legislativa; - da Presidência da República, para apoio a aceleração da aprendizagem de jovens e qualificação de jovens; - dos Ministérios da Fazenda, para Sistemas Informatizados da Secretaria da Receita Federal; - da Integração Nacional, para o Sistema de Abastecimento de Água do Rio Pratagy/AL; - de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, para pagamentos de inativos do estado do MT. 	R\$825.908.968,00
-----------------------------	---	-------------------

MP nº 273, de 28.12.2005	<p>Abre crédito extraordinário, em favor</p> <ul style="list-style-type: none"> - do Ministério dos Transportes, para construção da Ferrovia Norte-Sul e para manutenção e adequação de trechos rodoviários em CE, GO, MS, RO, PR, MG, RS, MT, SC, SP, DF, para construção de vias de acesso ao porto de Suape/PE; - de Encargos Financeiros da União, para remuneração de agentes pagadores do benefício de prestação continuada a pessoa com deficiência e de renda vitalícia por invalidez, de benefícios previdenciários e benefício de prestação continuada a pessoa idosa. 	R\$516.132.994,00
-----------------------------	--	-------------------

Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Congresso Nacional.

VALOR GLOBAL EM 2005
R\$9.188.584.558,00

ANEXO III

2006	EMENTA	VALOR GLOBAL
MP nº 276, de 02.01.2006	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério dos Transportes/DNIT, para obras emergenciais em uma extensão de 7.445 km.	R\$350.000.000,00
MP nº 277, de 19.01.2006	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para combate à febre aftosa, e das Relações Exteriores, para o Fundo das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura - FAO.	R\$74.564.000,00
MP nº 278, de 07.02.2006	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Integração Nacional, para assistência e recuperação de áreas afetadas por desastres.	R\$80.000.000,00
MP nº 279, de 08.02.2006	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério das Cidades, para construção habitacional para pessoas de baixa renda e melhoria de assentamentos precários.	R\$890.000.000,00
MP nº 282, de 24.02.2006	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério dos Transportes, para obras emergenciais em rodovias.	R\$57.554.718,00
MP nº 286, de 09.03.2006	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios - da Justiça, para ações preventivas de segurança pública e apoio aos Jogos Pan-Americanos no RJ; - da Previdência Social, para serviços de processamento de dados de benefícios previdenciários; e - do Esporte, para apoio à implantação do Parque Olímpico do RJ e outros relacionados aos jogos Pan-Americano; apoio ao Complexo do Autódromo Nelson Piquet/DF; e publicidade de utilidade pública.	R\$250.500.000,00
MP nº 287, de 29.03.2006	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério dos Transportes/DNIT, para recuperação de rodovias e trechos no RS e para a ferrovia Transnordestina.	R\$361.554.596,00
MP nº 289, de 10.04.2006	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para o Programa de Aquisição de Alimentos de Agricultura Familiar - PAA; e de Operações Oficiais de Crédito, para sustentação de preços na comercialização de produtos agropecuários.	R\$738.000.000,00

2006	EMENTA	VALOR GLOBAL
MP nº 290, de 12.04.2006	<p>Abre crédito extraordinário, em favor</p> <ul style="list-style-type: none"> - da Presidência da República, para publicidade institucional, ABIN (ações de inteligência), apoio a mulheres em situação de violência; - do Ministério de Ciência e Tecnologia, para construção do Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica, Porto Alegre/RS, para apoio ao setor aeronáutico; - da Fazenda, para remuneração de agentes de recuperação de haveres e da exportação; - da Justiça, para capacitação de policial rodoviário federal; - da Previdência Social, para administração da Unidade e recadastramento previdenciário; - do Trabalho e Emprego, para apoio à políticas de inserção de jovens na economia; - dos Transportes, para recuperação de rodovias e demais ações no MT, TO, AC, PB, PR, PI, BA, RJ, MG e SP; - do Planejamento, Orçamento e Gestão, para avaliação do PPI e censos; - da Defesa, para apoio às Forças Armadas, ações na ANAC; - da Integração Nacional, para ações no Semi-Árido; - das Cidades, para apoio ao desenvolvimento urbano, para a Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU; 	R\$1.775.849.258,00
MP nº 298, de 20.06.2006	<p>Abre crédito extraordinário, em favor de Operações Oficiais de Crédito, para sustentação de preços na comercialização de produtos agropecuários.</p>	R\$1.000.000.000,00
MP nº 299, de 28.06.2006	<p>Abre crédito extraordinário, em favor da Justiça Eleitoral, para apoio ao sistema de apuração e votação, e dos Ministérios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - da Fazenda, para apoio ao Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e Sistema de Tributação Aduaneira, da Fazenda Nacional; - da Educação, para o Programa de Informação e Comunicação na Educação Pública - PROINFO e ações do Brasil Escolarizado; - da Previdência Social, para cumprimento de sentença judicial; - das Relações Exteriores, para o Paraguai para revitalização da Ponte da Amizade; - de Operações Especiais, para aumentar a participação da União no capital da Companhia Docas do Ceará; - dos Transportes/DNIT, para manutenção de rodovias; - do Desenvolvimento Agrário, para ações de agricultura familiar; - da Defesa, para apoio às Forças Armadas; - da Integração Nacional, para respostas e prevenção a desastres; - do Turismo, para modernização de infra-estrutura aeroportuária e turística. 	R\$925.459.839,00

2006	EMENTA	VALOR GLOBAL
MP nº 310, de 14.07.2006	Abre crédito extraordinário ao Orçamento de Investimento para 2006, em favor da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - HEMOBRÁS, Ministério da Saúde, para ações de manutenção e apoio.	R\$14.875.000,00
MP nº 311, de 14.07.2006	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Justiça, para modernização do sistema penitenciário, e da Integração Nacional, para resposta a desastres.	R\$208.000.000,00
MP nº 313, de 26.07.2006	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Integração Nacional, para respostas a desastres.	R\$10.000.000,00
MP nº 314, de 01.08.2006	<p>Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios</p> <ul style="list-style-type: none"> - dos Transportes/DNIT, para obras e manutenção de rodovias no DF, PA, MG, GO e MT; - do Desenvolvimento Agrário, para assentamento de trabalhadores rurais; e - da Integração Nacional, para Departamento Nacional de Obras Contra a Seca - DNOCS. 	R\$698.797.766,00
MP nº 318, de 23.08.2006	<p>Abre crédito extraordinário em favor</p> <ul style="list-style-type: none"> - da Presidência da República, para a Secretaria de Direitos Humanos; - dos Ministérios da Educação, para os programas Brasil Escolarizado, Universidade no Século XXI; - da Justiça, para a Polícia Federal; - das Relações Exteriores, para operações emergenciais no Líbano; - da Defesa, para o Plano de Contingência para Pandemia de Influenza e para o Hospital das Forças Armadas; e - de Operações Oficiais de Crédito. 	R\$858.478.335,00
MP nº 322, de 15.09.2006	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios das Relações Exteriores, para apoio financeiro à criação da Central Internacional de Compra de Medicamentos da Organização Mundial da Saúde - CICOM/OMS, e da Defesa, para aeronáutica, apoio à operação emergencial brasileira no Líbano;	R\$24.528.000,00

2006	EMENTA	VALOR GLOBAL
MP nº 324, de 05.10.2006	<p>Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios</p> <ul style="list-style-type: none"> - da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para concessão de subvenção para o Seguro Rural e para ações de prevenção contra a Influenza Aviária; - da Fazenda, para o Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX e para o Sistema Informatizado da Secretaria da Receita Federal; - da Justiça, para reforma de imóvel da polícia federal de SP; - da Previdência Social, para ações de previdência social básica; - do Trabalho e Emprego, para remuneração dos agentes pagadores do abono salarial; - dos Transportes, para aumentar a participação da União nas Companhias Docas do RJ e do RN, para VALEC, construção da Ferrovia Norte-Sul no TO, para o DNIT para manutenção e correção de rodovias em MG e PR, recuperação de portos em SC, RS, PB, AL, PE e PA e serviços terceirizados de manutenção de rodovias; - da Defesa, para o plano de contingência para a pandemia de Influenza; - do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para transferência de renda com condicionalidades - Bolsa Família; e - das Cidades, para remuneração de instituições financeiras públicas pela operacionalização de projetos de desenvolvimento urbano. 	R\$ 1.504.324,574,00
MP nº 325, de 13.10.2006	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Integração Nacional, para recuperação de danos causados por desastres.	R\$13.000.000,00
MP nº 326, de 01.11.2006	Abre crédito extraordinário, em favor de Operações Oficiais de Crédito, para sustentação de preços na comercialização de produtos agropecuários.	R\$1.000.000.000,00
MP nº 330, de 10.11.2006	Abre crédito extraordinário ao Orçamento de Investimento para 2006, em favor de empresas do Grupo ELETROBRÁS nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste e Manaus.	R\$106.726.769,00
MP nº 331, de 05.12.2006	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Integração Nacional, para socorro e assistência a pessoas atingidas por desastres e para recuperação de danos causados por desastres.	R\$70.000.000,00

2006	EMENTA	VALOR GLOBAL
MP nº 332, de 08.12.2006	<p>Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios</p> <ul style="list-style-type: none"> - da Previdência Social, para pagamentos da previdência social básica; - do Trabalho e Emprego, para complemento da atualização monetária do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, pagamento de abonos salariais, seguro desemprego; - do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para pagamento de rendas vitalícias por idade e por invalidez. 	R\$9.746.438.066,00
MP nº 333, de 15.12.2006	<p>Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência, para a Advocacia Geral da União, e dos Ministérios</p> <ul style="list-style-type: none"> - da Fazenda, para serviços de arrecadação de receitas previdenciárias - da Educação, para complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF; - do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, para o pólo industrial de Manaus; - da Justiça, para formação de quadros da Polícia Federal; - da Previdência Social, para serviços de previdência social básica; - da Saúde, para preparação para enfrentamento da pandemia de influenza; - do Planejamento, Orçamento e Gestão, para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, recenseamento 2006; - da Defesa, para manutenção e suprimento de materiais aeronáuticos; e - da Integração Nacional, para implementação do perímetro de irrigação no TO e para respostas a desastres. 	R\$690.987.595,00
MP nº 336, de 27.12.2006	<p>Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República, para subvenção econômica ao preço do óleo diesel de embarcações pesqueiras, e dos Ministérios</p> <ul style="list-style-type: none"> - de Minas e Energia, para aumentar a participação da União no capital da Empresa de Pesquisa Energética - EPE; - dos Transportes, para implementação do plano de contingência de enfrentamento da pandemia de influenza, para a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, para aumentar a participação da União na Companhia das Docas da BA, RJ, ES, CE, PA e SP, para construção da ferrovia Norte-Sul em TO e para manutenção de rodovias em MG, PA, MA, CE, PE, AL, SC/RS, PR, SP, MT, GO e MS; - do Esporte, para implementação de infra-estrutura para os jogos Pan-Americano no RJ; - da Integração Nacional, para transferência de gestão de perímetro de irrigação em PE; e - das Cidades, para apoio à infra-estrutura de assentamentos precários no RJ-Rocinha. 	R\$385.263.657,00

2006	EMENTA	VALOR GLOBAL
MP nº 337, de 28.12.2006	<p>Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios</p> <ul style="list-style-type: none"> - da Educação, para apoio ao desenvolvimento da educação básica; - da Saúde, para atenção hospitalar e ambulatorial no Sistema Único de Saúde - SUS; - dos Transportes, para manutenção de rodovias em MG; e - das Cidades, para apoio ao desenvolvimento urbano e para a implementação do corredor expresso de transporte coletivo urbano em Tiradentes/SP. 	R\$506.528.000,00

*MP nº 338, de 28.12.2006	<p>Abre crédito extraordinário ao Orçamento de Investimento para 2006, em favor de diversas empresas estatais e reduz o Orçamento de Investimento de diversas empresas no valor global de R\$ 8.808.952.888,00.</p> <p>O objeto da MP foi encaminhado ao Congresso Nacional, sob a forma de projetos de lei, mas não foram apreciados pelo Legislativo.</p> <p>Justificação: necessidade de garantir o desenvolvimento de projetos a cargo das empresas estatais.</p>	R\$7.457.585.977,00
------------------------------	---	---------------------

*A Presidência comunica ao Plenário que, em virtude do acordo pela transformação da presente medida provisória em projeto de lei, ficou encerrada, naquela oportunidade (29.05.2006), a tramitação da matéria, que vai à Comissão Mista para os fins do art. 11 da Resolução nº 1, de 2002-CN. DSF nº 080, de 01.06.2007.

Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Congresso Nacional.

VALOR GLOBAL EM 2006

R\$28.294.691.576,00

ANEXO IV

2007	EMENTA	VALOR GLOBAL
MP nº 343, de 05.01.2007	<p>Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios</p> <ul style="list-style-type: none"> - da Ciência e Tecnologia, permitirá à Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. - NUCLEP honrar os compromissos com seus fornecedores; - da Fazenda, para pagamento ao Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro; - da Justiça, para a instalação do Centro de Inteligência Policial Compartilhada de Crime Organizado - CICOR, no Rio de Janeiro, para implementar o Plano de Segurança Pública voltado à realização - dos XV Jogos Pan e Para Pan-Americanos de 2007; - dos Transportes, para a realização de obras emergenciais nas rodovias federais, danificadas em virtude de fortes chuvas, em Municípios que decretaram estado de calamidade pública; - das Comunicações, para inclusão digital, mediante a implantação de um telecentro comunitário com internet de banda larga; - do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para para antecipação de operações de infra-estrutura para o Censo Agropecuário e da Contagem da População, a cargo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; - do Esporte, para infra-estrutura e a logística necessárias à realização do Pan 2007, inclusive a obra do restaurante da Vila do PAN; - da Defesa, para honrar os compromissos assumidos com a Organização das Nações Unidas em relação à Missão de Paz no Haiti; para a adequação dos Aeroportos do Município do Rio de Janeiro, principalmente o de Jacarepaguá; para dar continuidade às obras de recuperação e modernização da infra-estrutura da Estação Antártica Comandante Ferraz. 	R\$956.646.492,00
MP nº 344, de 05.01.2007	<p>Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios</p> <ul style="list-style-type: none"> - da Educação, para o Desenvolvimento do Ensino Médio, em face da impossibilidade de manutenção das escolas por parte dos Estados; - dos Transportes/DNIT, para recuperação de diversos segmentos de trechos rodoviários no Estado do Rio de Janeiro; e - da Integração Nacional, para o atendimento às populações vítimas de fortes chuvas que provocaram inundações e alagamentos em Municípios das Regiões Sul e Sudeste. 	R\$181.200.000,00

2007	EMENTA	VALOR GLOBAL
MP nº 346, de 22.01.2007	<p>Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República e em diversos Ministérios para completar a liquidação da RFFSA que teve início em dezembro de 1999, com previsão de conclusão em 180 dias, tendo sido o prazo sucessivamente postergado. Assim, a Presidência da República/Advocacia-Geral da União - AGU será a detentora da capacidade postulatória e deverá operacionalizar o contencioso judicial e extrajudicial da RFFSA e os Ministérios</p> <ul style="list-style-type: none"> - dos Transportes, para o funcionamento do processo de Inventariança da RFFSA; a Valec absorvirá a mão-de-obra proveniente da extinta empresa; a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, para a fiscalização dos bens operacionais e gestão dos contratos de arrendamento das malhas ferroviárias; o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT, para a auditoria da estrutura ferroviária oriunda da extinta RFFSA; - da Cultura, por intermédio do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, para a manutenção dos bens móveis e imóveis de valor histórico, artístico e cultural; - do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio das Secretarias do Patrimônio da União e de Recursos Humanos, para a regularização e destinação dos bens imóveis e pela gestão da complementação de aposentadorias e pensões; - da Fazenda, pelo Fundo Contingente da extinta RFFSA; e a parcela do crédito relativa ao Fundo será alocada em ação específica em Encargos Financeiros da União - EFU. 	R\$452.183.639,00
MP nº 354, de 22.01.2007	<p>Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério das Relações Exteriores, para assistência técnica e apoio financeiro para a República da Bolívia, para a implantação da política fundiária de reforma agrária do governo boliviano, possibilitando a regularização migratória e fundiária e a sustentabilidade de famílias brasileiras que se dedicam a atividades extrativistas e à pequena agricultura em território boliviano, na faixa de fronteira com o Estado do Acre.</p>	R\$20.000.000,00
MP nº 356, de 07.03.2007	<p>Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério do Esporte, para dar apoio financeiro ao Estado do Rio de Janeiro, a fim de viabilizar obras emergenciais relacionadas com a infra-estrutura e a logística necessárias à realização dos XV Jogos Pan e Para-Pan-Americanos de 2007.</p>	R\$100.000.000,00

	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios	
	- da Educação, para o cumprimento de decisão judicial que condenou a União a restabelecer créditos nas contas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF de titularidade do Município de Cametá/PA;	
	- da Justiça, para finalizar a implementação do Plano de Segurança Pública voltado à realização dos XV Jogos Pan-americanos de 2007;	
MP nº 364,	- dos Transportes, para a construção do trecho ferroviário da Ferrovia Norte-Sul no TO;	
de 18.04.2007	- do Esporte, para o pagamento de despesas correntes e de capital, essenciais à realização dos XV Jogos Pan e Parapan-americanos de 2007;	R\$1.717.041.026,00
	- da Integração Nacional, para recuperação de barragens e açudes com risco de rompimento iminente; o atendimento às populações vítimas de fortes estiagens da região Nordeste; intervenções à integração do rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional; e	
	- das Cidades, para a urbanização de assentamentos precários para populações de baixa renda; o pagamento do complemento do subsídio da descentralização do Metrô de Salvador/BA.	

2007	EMENTA	VALOR GLOBAL
MP nº 364, de 18.04.2007	<p>Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios</p> <ul style="list-style-type: none"> - da Educação, para o cumprimento de decisão judicial que condenou a União a restabelecer créditos nas contas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF de titularidade do Município de Cametá/PA; - da Justiça, para finalizar a implementação do Plano de Segurança Pública voltado à realização dos XV Jogos Pan-americanos de 2007; - dos Transportes, para a construção do trecho ferroviário da Ferrovia Norte-Sul no TO; - do Esporte, para o pagamento de despesas correntes e de capital, essenciais à realização dos XV Jogos Pan e Parapan-americanos de 2007; - da Integração Nacional, para recuperação de barragens e açudes com risco de rompimento iminente; o atendimento às populações vítimas de fortes estiagens da região Nordeste; intervenções à integração do rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional; e - das Cidades, para a urbanização de assentamentos precários para populações de baixa renda; o pagamento do complemento do subsídio da descentralização do Metrô de Salvador/BA. 	R\$1.717.041.026,00
MP nº 365, de 23.04.2007	<p>Abre crédito extraordinário, em favor de Encargos Financeiros, para que a União constitua crédito em favor da CEF, para que esta tenha recursos adicionais para ampliação do limite operacional e patrimônio líquido, viabilizando o financiamento de ações dos setores público e privado; e também para serem aplicados em outras operações previstas no estatuto social da CEF.</p>	R\$5.200.000.000,00
MP nº 367, de 30.04.2007	<p>Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios</p> <ul style="list-style-type: none"> - dos Transportes, para dar continuidade à implantação de empreendimentos voltados à revitalização, à ampliação e à modernização da infra-estrutura portuária nacional, sob a responsabilidade das Companhias Docas de ES, BA, SP e RJ; e - da Defesa, para realização de investimentos em infra-estrutura aeroportuária devido ao processo legislativo-orçamentário. Acontece que ao apreciar o Projeto de Lei Orçamentária de 2007, o Congresso Nacional entendeu ser inadequada a inclusão, pelo Poder Executivo, de despesas com investimentos aeroportuários no orçamento do Ministério do Turismo, razão pela qual remanejou os recursos em questão, por meio de emenda, para o orçamento do Ministério da Defesa, à conta de aumento da participação da União no capital da INFRAERO. Todavia, a alocação se deu de modo inadequado, na ação "OE34 - Participação da União no Capital da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - Aeroporto de Goiânia", restringindo a execução desta despesa e excluindo os aeroportos de SP, RJ, ES, DF, AP e BA. Então, foi votada a Errata à LOA-2007, na Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, mas não foi aprovada pelo Congresso Nacional ainda, motivo pelo qual foi editada esta Medida Provisória. 	R\$420.575.010,00

2007	EMENTA	VALOR GLOBAL
MP nº 370, de 10.05.2007	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para medidas sanitárias nas áreas do MS atingidas em 2005 pela febre aftosa. Em fevereiro de 2007, foram concluídos estudos de avaliação de circulação viral no Estado, indicando a persistência de circulação do vírus na febre aftosa, o que inviabiliza o encaminhamento de pleito pelo Brasil à Organização Mundial de Saúde Animal – OIE, para solicitar a suspensão do reconhecimento internacional de zona livre de febre aftosa com vacinação.	R\$25.000.000,00
MP nº 376, de 18.06.2007	Abre crédito extraordinário, em favor de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, para adequar a programação orçamentária vigente, tendo em vista a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, pela Emenda Constitucional no 53, de 19 de dezembro de 2006, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, o qual vigorou até 2006; e para transferir recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios para a compensação da isenção do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS aos Estados Exportadores.	R\$15.704.401.380,00
MP nº 381, de 05.07.07	Abre crédito extraordinário, em favor de da Presidência da República/Secretaria de Portos, Companhias Docas do ES, SP, PA, RJ e RN e dos Ministérios de Minas e Energia, da Saúde, dos Transportes/DNIT e Valec, da Defesa, Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO, da Integração Nacional, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF e Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DENOSC, das Cidades, Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. A suplementação servirá a ações no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, de estímulo aos setores produtivos e de eliminação dos gargalos de infra-estrutura, mediante o aumento do investimento público, aliado ao incentivo do investimento do setor privado.	R\$6.334.721.758,00

2007	EMENTA	VALOR GLOBAL
MP nº 383, de 16.08.2007	<p>Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República/Secretaria Especial de Portos para obras emergenciais nos Portos de Ilhéus e Natal, pelas Companhias das Docas da BA e do RN; e dos Ministérios,</p> <ul style="list-style-type: none"> - dos Transportes, para obras emergenciais em rodovias federais, em MG, RJ e SC, danificadas em virtude de intenso e prolongado período chuvoso, além da construção de trecho rodoviário na BR-282/SC; - do Meio Ambiente, para procedimentos administrativos e à assunção de encargos decorrentes da dissolução e liquidação da Companhia de Desenvolvimento de Barcarena – CODEBAR; - da Defesa, para manutenção das tropas brasileiras no Haiti; e para transferência de recursos para a Indústria de Material Bélico do Brasil – IMBEL; - da Integração Nacional, para ampliação e a melhoria de infra-estrutura hídrica para implantação de sistemas adutores do Pajeú/RN/PE/PB; - das Cidades, para obras de infra-estrutura urbana nos setores de habitação e saneamento; e - de Operações Oficiais de Crédito, para concessão de subvenção econômica às empresas dos setores de calçados e artefatos de couro, têxtil, exceto fiação, de confecções e de móveis de madeira com receita operacional bruta de até R\$ 300,0 milhões. 	R\$1.253.983.299,00
*MP nº 395, de 27.09.2007	<p>Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República/Secretaria Especial de Portos para as Companias Docas do CE, ES, BA, SP, PA, RJ e RN; e dos Ministérios</p> <ul style="list-style-type: none"> - da Fazenda, para infra-estrutura tecnológica de recepção das Notas Fiscais Eletrônicas - NF-e; - da Educação, para cumprir decisão que condenou a União à obrigação de restabelecer créditos nas contas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF de titularidade dos Municípios de Parauapebas e Cumaru do Norte, no Estado do Pará. - da Justiça, para manter o apoio da Força Nacional de Segurança Pública no RJ; - da Saúde, para o custeio da atenção de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar, à ampliação do acesso da população a medicamentos básicos e excepcionais, bem como à necessidade de garantir a manutenção dos hospitais públicos federais; - dos Transportes, Valec e DNIT, para o processo de extinção da Rede Ferroviária Federal S/A – RFFSA; para obras na ferrovia Transnordestina; para construção de trechos rodoviários nas BR's 265, 282 e 070, em MG, SC e GO; - do Planejamento, para gestão do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC; - da Defesa, para reaparelhamento das Organizações Militares; - da Integração Nacional/Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, para infra-estrutura hídrica, projetos de irrigação e a consecução de intervenções necessárias à integração do rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional, especialmente em MG e CE. - das Cidades, para obras de infra-estrutura urbana. 	R\$3.256.764.118,00

2007	EMENTA	VALOR GLOBAL
------	--------	--------------

*Ato nº 4/2008: O PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL, nos termos do parágrafo único do art. 14 da Resolução nº 1, de 2002-CN, faz saber que a Medida Provisória nº 395, de 27 de setembro de 2007, teve seu prazo de vigência encerrado no dia 8 de março do corrente ano. DOU de 11.03.2008.

**MP nº 399, de 16.10.2007	<p>Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República/Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca - SEAP o pagamento de indenização e demais despesas de pescadores que entregarem à União, voluntariamente, suas redes de espera do tipo caçoeira e de compressores de ar; e dos Ministérios</p> <ul style="list-style-type: none"> - das Relações Exteriores, para o pagamento da contribuição, relativa ao exercício de 2007, devida pelo Governo brasileiro ao Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul – FOCEM; - dos Transportes/DNIT, para manutenção da malha rodoviária, visando à recuperação, sinalização e conservação da BR-174/MT; - do Meio Ambiente/Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, para fiscalização de atividades pesqueiras, de forma a complementar as ações da SEAP; e - da Integração Nacional, para o atendimento às populações vítimas de fortes estiagens ocorridas no Nordeste, bem como de chuvas nas regiões Sul e Sudeste. 	R\$456.625.000,00
-------------------------------	--	-------------------

**Ato nº 20/2008: O PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL, nos termos do parágrafo único do art. 14 da Resolução nº 1, de 2002-CN, faz saber que a Medida Provisória nº 399, de 16 de outubro de 2007, teve seu prazo integral de vigência encerrado no dia 27 de março do corrente ano. DOU 02.04.2008.

2007	EMENTA	VALOR GLOBAL
------	--------	--------------

<p>***MP nº 400, de 26.10.2007</p>	<p>Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência República, Presidência da República/Secretaria de Comunicação Social, para o aporte de recursos para a constituição do capital inicial da Empresa Brasil de Comunicação - EBC, para suporte de operação dos serviços de radiodifusão pública; e do Ministério da Saúde, para atender despesas necessárias à realização de campanhas educativas de saúde pública, para o combate à dengue e para reduzir a incidência de HIV/AIDS.</p>	<p>R\$50.000.000,00</p>
--	---	-------------------------

***Ato nº 2/2008: O PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL faz saber que, em sessão realizada em 1º de abril de 2008, o Plenário da Casa rejeitou, no mérito, a Medida Provisória nº 400, de 2007. DOU de 04.04.2008.

<p>MP nº 402, de 23.11.2007</p>	<p>Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios</p> <ul style="list-style-type: none"> - de Minas e Energias/Companhia de Eletricidade do Acre – EletroAcre, para construção de cerca de 320 km de rede de distribuição de energia elétrica na zona rural da região Norte; - da Saúde, para ações em municípios com até 50 mil habitantes, de saneamento e ambientais, bem como o manejo de resíduos sólidos nas bacias receptoras do Rio São Francisco; - dos Transportes/Valec, para continuidade da obra em trecho no TO da Ferrovia Norte-Sul e no DNIT, para obras em rodovias federais, como a BR-493/RJ, BR-153/PR, BR-101/SC/RS; - da Integração Nacional, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do Rio São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF e Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, para infra-estrutura hídrica e integração do Rio São Francisco com as bacias do Nordeste Setentrional; - das Cidades, Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, para obras do trecho Lapa-Pirajá do sistema de trens de Salvador/BA. 	<p>R\$1.646.339.765,00</p>
-------------------------------------	--	----------------------------

2007	EMENTA	VALOR GLOBAL
MP nº 405, de 18.12.2007	<p>Abre crédito extraordinário, em favor da Justiça Eleitoral, para o Tribunal Regional Eleitoral - TRE/MG, para adquirir imóvel sede de 18 cartórios eleitorais e centros de apoio;</p> <p>- da Presidência da República, no Gabinete da Presidência da República, Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto – ACERP, para ações necessárias à implantação da TV Digital no Brasil; na Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca - SEAP, para subvenção econômica ao preço do óleo diesel para embarcações pesqueiras nacionais; na Secretaria Especial de Portos – SEPOR, Companhias Docas do CE, ES, BA, SP, PA e RJ, para ações de prevenção a situações de emergências sanitárias e epidemiológicas da gripe aviária; no Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente - FNCA, para atendimento socioeducativo de 480 adolescentes na BA, MG, RJ, SC, PA e RS; e de diversos Ministérios</p> <p>- da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para a implementação do Plano de Preparação Brasileiro para o Enfrentamento da Pandemia de Influenza Aviária; e para investimentos fortalecedores da infra-estrutura rural produtiva;</p> <p>- de Ciência e Tecnologia, para cumprir o Convênio de Sede de 04.09.1995, entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana - RITLA, com vistas a contribuir para o desenvolvimento científico e tecnológico dos países da América Latina. O Convênio prevê a responsabilidade do Brasil na instalação e o funcionamento da sede do Núcleo Central desse Organismo no Rio de Janeiro;</p> <p>- da Fazenda, para o pagamento de despesas com manutenção do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, do Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX, dos Sistemas Informatizados da Receita Federal do Brasil e do Sistema Informatizado da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e com o desenvolvimento do cadastro positivo de crédito do sistema financeiro pelo Banco Central do Brasil;</p> <p>- da Educação, para despesas com o funcionamento das instituições federais de ensino superior, a avaliação e acompanhamento de programas de pós-graduação, a concessão e manutenção de bolsas de estudo no exterior e apoio ao desenvolvimento da educação básica;</p> <p>- da Justiça, para serviços de manutenção das atividades do órgão; reformas nos Departamentos das Polícias Federais; para manutenção de postos na Fundação Nacional do Índio; ações no Fundo Penitenciário Nacional; e a aquisição de cinco helicópteros para doação ao sistema de segurança pública de entes federados, no âmbito do Fundo Nacional de Segurança Pública;</p>	R\$5.455.677.660,00

e atualização dos registros constantes do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS;

- das Relações Exteriores, para a participação brasileira em nos projetos humanitários e de cooperação em Territórios Palestinos Ocupados, a serem implementados pela Organização das Nações Unidas;
- do Trabalho e Emprego, para despesas com a manutenção e o funcionamento das Delegacias Regionais do Trabalho, o processamento da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, e a continuidade do convênio firmado entre a Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho - FUNDACENTRO e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE;
- dos Transportes, para a liquidação de dívidas do extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER; para construção de pontes na BA, SP e MS e de obras em RJ, RR, GO/MS, RS, SC, PI, TO, MA, MG, AM e AL; para subvenção econômica à construção de navios à Petrobrás Transporte S.A - Transpetro, no Fundo da Marinha Mercante - FMM; para despesas com pessoal e encargos sociais da empresa em liquidação Companhia de Navegação do São Francisco – FRANAVE;
- das Comunicações, para a capitalização da Telecomunicações Brasileiras S.A. - TELEBRÁS, para o sistema de Operacionalização do Programa de Inclusão Digital e da Universalização da Banda Larga no Brasil;
- da Cultura, para ações articuladas do "Programa Mais Cultura";
- do Meio Ambiente, para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, inclusive em Unidades de Conservação e em articulação com o Ministério da Saúde;
- do Planejamento, Orçamento e Gestão, para integralização de cotas da Corporação Andina de Fomento – CAF;
- do Desenvolvimento Agrário, para obras de infra-estrutura em territórios rurais; para constituição de cooperativas e associações de agricultores familiares; para o pagamento do benefício Garantia-Safra aos agricultores familiares do semi-árido que sofreram perdas na safra 2006/2007, em decorrência da estiagem; para o Plano de Preparação Brasileiro para o Enfrentamento da Pandemia de Influenza;
- do Esporte, para implantação do centro de treinamento em canoagem "slalom", entre outros;
- da Defesa, para despesas corriqueiras; para aquisição e modernização de aeronaves celebrados com empresas nacionais e estrangeiras; para adquirir uma câmara hiperbárica no Hospital da Força Aérea do Galeão, por meio de convênio com a PETROBRÁS - Petróleo Brasileiro S.A.; para dar continuidade à construção da 3ª Companhia de Fuzileiros e do 18º Batalhão de Infantaria, iniciados em novembro de 2005; recuperar imóveis funcionais e adquirir equipamentos para os hospitais próprios; para reboque da embarcação brasileira SABALA, apreendida

MP nº 405,
de 18.12.2007
continuação

2007	EMENTA	VALOR GLOBAL
MP nº 406, de 21.12.2007	<p>Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República/Secretaria Especial dos Portos, Companhias Docas do ES e PA, para obras de contenção do cais do Porto de Vitória E no Porto de Vila do Conde; e dos Ministérios</p> <ul style="list-style-type: none"> - de Minas e Energia, para Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM, para levantamentos geofísicos. - da Saúde, para ações de saneamento básico, de drenagem e manejo ambiental e das condições habitacionais, em municípios com população de até 50 mil habitantes; - dos Transportes/Valec/DNIT, para construção de trecho da Ferrovia Norte-Sul no GO e em rodovias federais; - da Integração Nacional, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do Rio São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF e Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, para ampliação das áreas de agricultura irrigada no TO, BA e CE e revitalização da Bacia do Rio São Francisco, para implantação de sistemas de abastecimento de água para comunidades ribeirinhas; - das Cidades, Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, para atender os setores de habitação, saneamento, transporte urbano de passageiros, transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, para o Sistema de Trens Urbanos de Recife. 	R\$1.250.733.499,00

	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministerios	
	- da Ciência e Tecnologia, para apoiar o projeto E-Camp Universidade Aberta do Campo na BA;	
	- da Fazenda/Banco Central do Brasil, para manutenção do sistema de assistência à saúde de seus servidores,	
	- da Educação, para apoio ao desenvolvimento da educação básica e a instituições de ensino superior não-federais.	
	- do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, para pagamento de agentes financeiros operadores do Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade – FGPC;	
	- de Minas e Energia, para levantamentos hidrogeológicos, geológicos e geofísicos, aéreos e terrestres;	
	- da Previdência Social, para o pagamento de dívidas com a Empresa de Correios e Telégrafos - ECT e com a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – Dataprev;	
	- da Saúde, para custeio da atenção de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar, para promover a assistência à saúde dos servidores da Fundação Oswaldo Cruz, ampliar o programa saúde da família, bem como garantir a manutenção do hospital geral dos servidores;	
MP nº 408, de 26.12.2007	- do Trabalho e Emprego, para pagar despesas com os agentes financeiros responsáveis pelo apoio operacional ao pagamento dos benefícios Seguro-Desemprego e Abono Salarial;	R\$3.015.446.182,00
	- dos Transportes/DNIT, para liquidação de débitos de exercícios anteriores oriundos de execução de obras relativas a construção, adequação e manutenção na malha rodoviária federal;	
	- do Desenvolvimento Agrário, para projetos de infra-estrutura rural, como a implantação de matadouros e de resfriadores de leite em diversos municípios e localidades;	
	- da Integração Nacional, para asocorro às populações vítimas de inundações e alagamentos, no sul e sudeste do País; desassoreamento do rio Guaribas e outros no Estado do PI e da BA;	
	- do Turismo, para pagamento de despesas pelos serviços prestados pela Caixa Econômica Federal - CEF nas transferências de recursos orçamentários e a execução de ações de infra-estrutura turística;	
	- das Cidades, para desenvolvimento urbano de municípios na BA e MG; para melhorias da linha 2 do Sistema Ferroviário Urbano de Passageiros de São Paulo e revisão geral e aquisição de Trens Unidades Elétricos - TUE's; e	
	- de Operações Oficiais de Crédito, para despesas com os ativos e passivos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIEES; para o pagamento de dividendos de 2000 a 2006 dos cotistas minoritários do Fundo Nacional de Desenvolvimento – FND	

2007	EMENTA	VALOR GLOBAL
MP nº 409, de 28.12.2007	<p>Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios</p> <ul style="list-style-type: none"> - da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para o fortalecimento da infra-estrutura municipal, da assistência técnica e extensão rural, da pesquisa agropecuária, entre outros investimentos; - da Ciência e Tecnologia, para a implementação da cadeia produtiva da piscicultura na BA; - da Educação, para a expansão e reestruturação do sistema federal de ensino superior e ao apoio ao desenvolvimento da educação básica para o cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento da Educação; - dos Transportes/Valec, a proposição permitirá a construção do trecho da Ferrovia Norte-Sul em GO; - do Esporte, para obras de infra-estrutura esportiva em diversos Municípios, em áreas de maior vulnerabilidade social; - da Integração Nacional, para apoiar projetos de infra-estrutura urbana e rural em diversos Municípios brasileiros; - do Turismo, para despesas com infra-estrutura turística, nas áreas de saneamento básico e transporte; - das Cidades, para obras voltadas ao desenvolvimento urbano de diversos Municípios. 	R\$750.465.000,00

Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Congresso Nacional.

VALOR GLOBAL EM 2007

R\$48.247.803.828,00

ANEXO V

2008	EMENTA	VALOR GLOBAL
MP nº 420, de 26.02.2008	Abre crédito extraordinário, em favor de Encargos Financeiros da União, para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, com o objetivo de constituir fonte de recursos adicional para ampliação do limite operacional do Banco para viabilizar o atendimento ao aumento da demanda por novos investimentos, bem como aos projetos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.	R\$12.500.000.000,00
MP nº 423, de 04.04.2008	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios dos Transportes/DNIT, para a realização de obras emergenciais, de infraestrutura nas rodovias federais, cujo estado emergencial em que se encontram foi provocado pelas fortes chuvas, e da Integração Nacional, para atendimento de populações vítimas de chuvas intensas que provocaram inundações e alagamentos em Municípios de PB, CE, PI, MT, MS, DF e GO.	R\$613.752.057,00
MP nº 424, de 17.04.2008	<p>Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República, para estruturação do Porto de São Francisco do Sul/SC, e dos Ministérios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - da Ciência e Tecnologia, para Agência Espacial Brasileira - AEB implementar o tratado Brasil-Ucrânia de Cooperação de Longo Prazo na Utilização do Veículo de Lançamentos Cyclone-4 no Centro de Lançamento de Alcântara; - da Justiça, para a pacificação necessária à execução das obras do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e das futuras ações preventivas e sócio-educativas do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, no âmbito do "Complexo do Alemão"/RJ; para realização de obras e estudos relacionadas ao PAC em áreas indígenas; para o deslocamento de servidores da Polícia Federal; - dos Transportes, para investimentos nos setores rodoviário e hidroviário, para estudos relacionados ao Trem de Alta Velocidade - TAV entre SP e RJ, para implementação da ferrovia Leste-Oeste pela Valec, para o DNIT contruir trechos no PA; - do Meio Ambiente, para locomoção de servidores para vistorias nas obras do PAC; - da Integração Nacional, para aumento da participação da União no capital da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO, para de pista do Aeroporto Internacional Viracopos-Campinas/SP; a aquisição de três aeronaves para transporte de autoridades; a inclusão da Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União de 2008. - da Integração Nacional, para o desenvolvimento da agricultura irrigada, a implantação de sistema de abastecimento de água e a elaboração de estudos e projetos. 	R\$1.816.577.877,00

*MP nº 430, de 14.05.2008 Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para a reestruturação das tabelas remuneratórias de pessoal civil do Poder Executivo, das carreiras de Auditoria, da Área Jurídica do Banco Central do Brasil, do Ciclo de Gestão, do Seguro Social, da Seguridade Social e do Trabalho, de Perícia Médica, do Plano de Carreiras e dos Cargos da Fiocruz, de Ciência e Tecnologia, do Plano Fazendário de Cargos, da Carreira Previdenciária, do Plano de Classificação de Cargos, entre outras. R\$7.560.000.000,00

* Ato do Presidente da Câmara dos Deputados, de 9 de julho de 2008: O PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS faz saber que, em sessão realizada no dia 9 de julho de 2008, o Plenário da Casa rejeitou a Medida Provisória nº 430, de 14 de maio de 2008. DOU 10.07.2008.

Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República, para a reconstrução do Porto de Itajaí e dos Ministérios

MP nº 448, de 26.11.2008 da Saúde, para ações de enfrentamento das calamidades públicas causadas por chuvas em todo o País; R\$ 1.600.000.000,00

dos Transportes, para readequação e manutenção de rodovias devido às chuvas e enchentes;

da Defesa, para ações de socorro e atendimento às vítimas das enchentes; e

da Integração Nacional, para o atendimento à população vítima de desastres naturais.

Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Congresso Nacional.

VALOR GLOBAL EM 2008

R\$22.490.329.934,00

ANEXO VI

2009	EMENTA	VALOR GLOBAL
MP nº 461, de 16.04.2009	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Integração Nacional, para o atendimento às populações vítimas de desastres naturais em Municípios atingidos, entre outubro de 2008 e março de 2009, por chuvas intensas que provocaram inundações, alagamentos e desabamentos. Também atenderá a operação "carro pipa", em diversos municípios do semiárido brasileiro.	R\$300.000.000,00
MP nº 463, de 21.05.2009	Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República/Secretaria Especial de Portos, pelas Companhias Docas do ES, BA, SP, PA, RJ e RN, para a realização de obras em portos e terminais hidroviários, e dos Ministérios da Saúde, dos Transportes/DNIT, do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Agrário, da Defesa e da Integração Nacional, para realizar obras em rodovias federais e ações de defesa civil, para viabilizar o atendimento às populações vítimas de desastres naturais em Municípios de vários Estados em situação de calamidade pública e emergência, atingidos por chuvas intensas que provocaram inundações, alagamentos e desabamentos.	R\$1.217.677.730,00
MP nº 469, de 06.10.2009	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Saúde e dos Transportes, para atividades de prevenção, preparação e enfrentamento para a pandemia de influenza A H1N1 (gripe suína).	R\$2.168.172.000,00
MP nº 473, de 16.12.2009	<p>Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios</p> <ul style="list-style-type: none"> - da Agricultura, para o apoio a Municípios para a reconstrução de estradas vicinais danificadas pelas chuvas e enchentes, que impossibilitaram o escoamento da produção agropecuária e o transporte de produtos básicos para a sobrevivência das populações de comunidades rurais; - da Educação, para a reestruturação física dos estabelecimentos de ensino de educação básica e a substituição de seus equipamentos, danificados pelas chuvas; - da Saúde, para a adequação das estruturas físicas e logísticas ao enfrentamento das calamidades geradas pelo excesso de chuvas no País; - dos Transportes, para a realização de obras emergenciais em rodovias federais de diversos Estados da Federação, danificadas em virtude de fortes chuvas que vêm ocorrendo nos últimos meses; e - da Integração Nacional, para o atendimento às populações vítimas de desastres naturais, chuvas e inundações em Municípios das Regiões Sul e Sudeste, e pela estiagem na Região Nordeste. 	R\$742.000.000,00

2009	EMENTA	VALOR GLOBAL
MP nº 477, de 29.12.2009	<p>Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios</p> <ul style="list-style-type: none"> - de Minas e Energia, para a adequação dos cronogramas físico-financeiro de investimentos, em face da redefinição de prioridades no corrente exercício. Além disso, cancelará dotações que não apresentam viabilidade para execução; - da Saúde, para a execução de ações em Municípios com população de até cinquenta mil habitantes, ampliação de sistemas de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de coleta e tratamento de resíduos sólidos, ações de manejo ambiental, drenagem urbana e melhoria das condições habitacionais; - dos Transportes, para a realização de estudos e projetos de infraestrutura de transportes, inclusive do Trem de Alta Velocidade – TAV, a construção das eclusas de Tucuruí/PA, de portos fluviais na AM, PA e RO; - da Integração Nacional, para a ampliação da infraestrutura hídrica, a execução de obras de macrodrenagem e de controle de erosão marítima e fluvial em diversas localidades do País, a consecução de intervenções necessárias à revitalização do rio São Francisco e das Bacias do Nordeste Setentrional e o desenvolvimento da agricultura irrigada; - do Turismo, para a continuidade das obras de estruturação das 65 cidades priorizadas no Plano Nacional do Turismo - PNT 2007/2010, como destinos indutores do desenvolvimento turístico, para obtenção do padrão de qualidade internacional; - das Cidades, para expansão e modernização do Sistema Ferroviário de Porto Alegre, a construção de ponte sobre o rio dos Sinos e a reurbanização do entorno das estações. 	R\$18.191.723.573,00

Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Congresso Nacional.

VALOR GLOBAL EM 2009
R\$22.619.573.303,00

ANEXO VII

2010	EMENTA	VALOR GLOBAL
MP nº 480, de 26.01.2010	<p>Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República, para aquisição de insumos necessários aos trabalhos da área de inteligência, com o objetivo de coordenar as ações a serem realizadas pelo Governo Brasileiro no Haiti, tendo em vista o tremor de terra de alta magnitude ocorrido no último dia 12 de janeiro, e dos Ministérios</p> <ul style="list-style-type: none"> - da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para reconstrução de estradas vicinais danificadas pelas recentes chuvas; - das Relações Exteriores, para apoio financeiro, na implementação de ações de cooperação e de projetos humanitários ao Haiti; - da Saúde, ajuda ao Haiti na construção de Unidades de Pronto Atendimento - UPAs e aquisição de ambulâncias e equipamentos; - da Defesa, para realizar operações no Haiti; - da Integração Nacional, para atendimento às populações vítimas de desastres naturais ocorridos nas regiões Sul e Sudeste (chuvas) e Nordeste (estiagem); e - das Cidades, para reconstrução de unidades residenciais da população de baixa renda, nas localidades atingidas pelas chuvas; - de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, para a União dar apoio financeiro aos Municípios que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no montante relativo à variação nominal negativa acumulada dos recursos repassados entre os exercícios de 2008 e 2009. 	R\$1.374.057.000,00
MP nº 485, de 30.03.2010	<p>Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Educação, para o Programa Especial de Fortalecimento do Ensino Médio, estadual, nos Estados do Norte e do Nordeste onde os repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação - FUNDEB tem sido menor que a média regional; e de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, para compensar a queda, devido aos reflexos da crise financeira internacional, do montante repassado a esses entes por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE, em 2009, em relação a 2008.</p>	R\$1.600.000.000,00

2010	EMENTA	VALOR GLOBAL
MP nº 486, de 30.03.2010	<p>Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República/Secretaria de Portos, para obras de recuperação no Porto de Santo Antônio, no arquipélago de Fernando de Noronha, e dos Ministérios</p> <ul style="list-style-type: none"> - das Relações Exteriores, para dar apoio financeiro a instituições internacionais de caráter humanitário e para reconstrução do Haiti; - da Saúde, para vacinação contra a gripe H1N1 e contra a Doença Meningocócica do tipo C; - da Cultura, para serviços emergenciais de recuperação do patrimônio histórico de São Luiz de Paraitinga/SP, atingido por fortes chuvas; - da Defesa, para envio de contingente ao Haiti; - da Integração Nacional, para a população vítima de desastres naturais na região Sudeste (chuvas) e Nordeste (estiagem). 	R\$1.429.428.268,00
*MP nº 490, de 07.06.2010	<p>Abre crédito extraordinário, em favor</p> <ul style="list-style-type: none"> - da Presidência da República/Secretaria Especial de Portos, para obras na bacia de manobras do Porto de Santo Antônio, no arquipélago de Fernando de Noronha; - da Educação, para reconstrução e reformas em virtude dos danos causados por desastres naturais em algumas localidades; - da Integração Nacional, para atendimento às populações vítimas de desastres naturais ocorridos e para ações de prevenção a desastres. 	R\$1.287.072.416,00
<p>*Ato nº 45/2010: O PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL, nos termos do parágrafo único do art 14 da Resolução nº 1, de 2002-CN, faz saber que a Medida Provisória nº 490, de 7 de junho de 2010, teve seu prazo de vigência encerrado no dia 18 de outubro do corrente ano. DOU de 17.11.2010.</p>		
MP nº 498, de 29.07.2010	<p>Abre crédito extraordinário, em favor</p> <ul style="list-style-type: none"> - da Presidência da República e do Ministério da Justiça, para o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas; dos Ministérios - dos Transportes para obras em rodovias, danificadas em virtude das chuvas em AL e PE e em portos e terminais hidroviários do Norte; - da Educação, Saúde, Cultura, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrário, Defesa e Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Integração Nacional, Cidades para recuperar a infraestruturas, equipamentos e acessos em AL e PE, devido aos prejuízos ocorridos com as intensas chuvas e consequentes desastres naturais nestes Estados. 	R\$1.978.448.870,00

2010	EMENTA	VALOR GLOBAL
MP n° 506, de 28.09.2010	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério do Desenvolvimento Agrário, para o pagamento do benefício Garantia-Safra a mais de 595 mil agricultores familiares do semiárido que sofreram perdas na safra 2009/2010 em decorrência de estiagem ou excesso hídrico.	R\$210.000.000,00

**MP n° 508, Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Educação, para a manutenção do transporte e da de 08.10.2010 alimentação escolares. R\$968.185.382,00

** Ato n° 01/2011: O PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL faz saber que, em sessão realizada no dia 17 de março de 2011, o Plenário da Casa rejeitou a Medida Provisória n° 508, de 8 de outubro de 2010. DOU de 22.03.2011.

MP nº 515, de 28.12.2010	<p>Abre crédito extraordinário em favor do Orçamento de Investimento de empresas estatais, da Justiça do Trabalho, da Presidência da República/Secretaria de Portos, para a recuperação do acesso ao Porto de Rio Grande/RS, para aumentar a participação da União no capital das Companhias Docas do RN, RJ e SP; e dos Ministérios</p> <ul style="list-style-type: none"> - da Ciência e Tecnologia, para o pagamento de bolsa de estudo de iniciação à pesquisa científica e tecnológica; - da Fazenda, para o atendimento ao Programa de Assistência à Saúde dos Servidores do Banco Central do Brasil – PASBC; para modernização do Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO; para o pagamento de integralização de cotas à Associação Internacional de Desenvolvimento - AID; - da Educação, para distribuição de materiais e livros didáticos para a educação de jovens e adultos; - do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, para ações de fiscalização metrological pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade – INMETRO; - da Justiça, para o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, para bolsas-formação de policiais e agentes e para a implantação do Sistema de Veículos Aéreos Não Tripulados - Projeto SISVANT, no âmbito do FUNAPOL; - da Saúde, para aquisição e distribuição de medicamentos excepcionais de alto custo, custeio dos procedimentos de média e alta complexidade do Sistema Único de Saúde – SUS e para obras; - do Trabalho e Emprego, para o Programa Nacional de Inclusão de Jovens, ProJovem Trabalhador; - das Comunicações, como repasse de recursos financeiros à Telecomunicações Brasileira S.A. - TELEBRÁS, para iniciar a implementação da Rede Nacional de Banda Larga; - do Planejamento, para integralizar as cotas devidas pelo Brasil ao Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola – FIDA, para despesas com o curso de formação da Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP; - do Esporte, para bolsas atletas; - da Defesa, para obras de infraestrutura do V Jogos Mundiais Militares em 2011, no RJ; para o pagamento de parcelas contratuais de operação de crédito referente à aeronave P-3; para os gastos com tropas do Exército para missões de Garantia da Lei e da Ordem – GLO no RJ; - do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para atendimento socioassistencial a jovens no PA, RN e MG; - das Cidades, para gestão e continuidade de projetos do PAC. 	R\$26.673.264.196,00
-----------------------------	--	----------------------

Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Congresso Nacional.

VALOR GLOBAL EM 2010
R\$35.520.456.132,00

ANEXO VIII

2011	EMENTA	VALOR GLOBAL
*MP nº 522, de 13.01.2011	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios dos Transportes e da Integração Nacional, para atender estados e municípios atingidos pelas fortes chuvas em municípios da Região Sudeste.	R\$780.000.000,00
<i>* Ato nº 31/2011: O Presidente da Mesa do Congresso Nacional, comunican que a Medida Provisória nº 522, de 12 de janeiro de 2011, teve seu prazo de vigência encerrado no dia 1º de junho do corrente ano. DOU de 09.08.2011.</i>		
MP nº 531, de 26.04.2011	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Educação, para atender ao Programa Brasil Escolarizado, do FNDE.	R\$74.000.000,00
MP nº 537, de 24.06.2011	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Defesa e da Integração Nacional, para Obras preventivas de desastres e reconstrução.	R\$500.000.000,00
MP nº 548, de 31.10.2011	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Educação, para Apoio à Formação Profissional e Tecnológica.	R\$460.530.000,00
MP nº 553, de 22.12.2011	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Defesa e da Integração Nacional, para a Implantação do Centro Nacional de monitoramento e alerta de desastres naturais, cooperação em ações de defesa civil e apoio a obras preventivas de desastres.	R\$533.581.700,00

Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Congresso Nacional.

VALOR GLOBAL EM 2011

R\$2.348.111.700,00

