

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 896, DE 2001

Estabelece normas para a abertura de créditos extraordinários.

Autor: Deputado DR. ROSINHA

Relator: Deputado LEO ALCANTARA

I - RELATÓRIO

O Projeto em epígrafe visa redefinir o processo de abertura de créditos extraordinários, a ser efetuada por meio de decreto do Poder Executivo, prevendo, inclusive, a convocação do Congresso Nacional, quando em recesso. Ratifica a necessidade de atendimento aos pressupostos de imprevisibilidade e urgência, e determina que a apreciação do decreto em tela se inicie pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.

É longa e fundamentada a justificação, demonstrando até a evolução histórica desses créditos. O instrumental apropriado para a abertura do crédito extraordinário foi praticamente o mesmo nos 140 anos que antecedem a Carta de 1988. Referida prática está consubstanciada no art. 44 da Lei nº 4.320, de 1964, recepcionada com status de lei complementar. E não existiriam razões de ordem prática, legal ou doutrinária para mudar o procedimento até então adotado, de forma satisfatória. Entretanto, a partir de 1989, por uma equivocada interpretação da parte final do § 3º do art. 167 da Constituição – que faz alusão ao art. 62 -, passou-se a autorizar a abertura de créditos por Medida Provisória.

Um dos impasses resultantes dessa vinculação é a necessidade de o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas decorrentes da não-conversão em lei das Medidas Provisórias.

Por outro lado, o entendimento que vem sendo adotado levou a que, por exemplo, no período de 1997 a 2000, fossem editadas 24 Medidas Provisórias para a abertura de créditos extraordinários, reeditadas 211 vezes.

Ressalta também o Autor que a edição de ato legal sujeito à revisão do Poder Legislativo é incompatível com a natureza do crédito extraordinário.

Já em 1995, relatório do Deputado João Almeida sobre o Projeto da LDO, reportando-se inclusive à CPI do Orçamento, recomendava o restabelecimento do procedimento tradicional, pois, na hipótese de o crédito extraordinário ser aberto irregularmente, a possibilidade de caracterização de crime de responsabilidade não é maior ou mais legítima pelo emprego da Medida Provisória do que pelo uso do decreto, como ocorreu, por mais de um século, na prática administrativa brasileira, sem quaisquer problemas.

A responsabilidade pela prática do ato decorre de sua própria iniciativa, e por isso se deve restaurá-la, como prerrogativa do Poder Executivo.

A matéria foi apreciada pela Comissão de Finanças e Tributação, que se manifestou pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira em relação ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias, e pela sua não-implicação em relação à Lei Orçamentária Anual. Quanto ao mérito, votou pela rejeição do PDL nº 896, de 2001.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe-nos o exame da proposição quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

O Projeto é, em primeiro lugar, altamente meritório, à medida que procura restabelecer, disciplinar, ordenar o processo legislativo atinente à abertura de créditos extraordinários.

Com efeito, pela tradição brasileira tal iniciativa é inerente à função do Chefe do Poder Executivo no regime presidencialista (critério extensivo a governadores e prefeitos), prescindindo da manifestação prévia do Poder Legislativo, que toma conhecimento do assunto, sem impedir seus efeitos imediatos e, em certo sentido, irreversíveis. É o próprio caráter de imprevisibilidade e urgência das circunstâncias ensejadoras de abertura do crédito que confere ao fato uma condição absolutamente peculiar. Tanto isto é verdadeiro que, nas autorizações subseqüentes para abertura de créditos suplementares e especiais com utilização de excesso de arrecadação, devem-se deduzir previamente os créditos extraordinários já abertos no exercício.

De resto, a utilização dos recursos disponibilizados pelo ato do Executivo estará sempre sujeita ao controle exercido pelo próprio Legislativo e, em particular, pelo Tribunal de Contas da União.

Deste modo, não há nenhuma dúvida de que o instrumento legal adequado para a abertura – note-se, não autorização – de crédito extraordinário é o decreto do Poder Executivo.

Ora, a interpretação dada inicialmente ao art. 167, § 3º, da Constituição associava a abertura do crédito extraordinário à edição de Medida Provisória, e, como tal, passou-se a utilizar este instrumento de forma indiscriminada e abusiva, reeditando-o indefinidamente – inclusive de um exercício para outro –, até a superveniência da Emenda Constitucional nº 32, de 2001. O desvirtuamento foi de tal ordem que os créditos extraordinários passaram a ser abertos com cancelamento de outras dotações, alterando a essência do Orçamento sem a autorização prévia do Legislativo, mediante a utilização artificiosa da Medida Provisória.

Pode-se, também, argumentar que a inércia do Congresso Nacional foi a grande responsável pela proliferação desta prática indevida, pois a ele – Congresso – cabia julgar a admissibilidade, isto é, a urgência e relevância dessas Medidas, e mesmo a pertinência da matéria em função de seu conteúdo intrínseco.

Essa interpretação se chocava frontalmente com a Lei nº 4.320/64 e com toda a tradição republicana.

Entretanto, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, essa distorção parece ter sido cristalizada. É que, na redação da alínea “d” do inc. I, do § 1º do art. 62, “É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria relativa a planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares (sic), ressalvado o previsto no art. 167, § 3º”. Logo, é permitida a edição de MP para a abertura de crédito extraordinário. Outra discussão seria se só pode ser aberto esse tipo de crédito por MP. O certo é que não se pode mais impedir essa iniciativa, o que, por certo, é lastimável.

Restaria, é bem verdade – como antes da referida Emenda –, rejeitar ou, simplesmente, não admitir a Medida Provisória que contivesse autorização para a abertura do crédito. Mas esta já é outra discussão.

Deste modo, além de o decreto legislativo dever referir-se a atos normativos (específicos) que exorbitem do poder regulamentar, a mudança de procedimento, a proibição para uso deste instrumento, nas atuais circunstâncias, requereria uma emenda constitucional.

De outra parte, o disposto no art. 4º do Projeto – que determina a apreciação inicial do crédito extraordinário pela CMO – é pertinente e oportuno, está em consonância com a sistemática geral adotada pelo Congresso Nacional na tramitação de matérias orçamentárias, mas é assunto que deveria ser objeto de Resolução.

Por fim, vale a pena ressaltar que a aprovação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, reforça a complexidade da situação relacionada aos créditos extraordinários. Só pode ocorrer uma reedição e, se a Medida Provisória perder sua eficácia – desde a edição (no caso de não ser convertida em lei) –, a utilização do recurso estará consumada, e, a rigor, não haverá o que anular, reparar ou disciplinar. O efeito, afinal, é o mesmo da época do decreto, ou seja, irreversível, razão pela qual o instrumento – Medida Provisória – é inútil, inócuo, e com força de lei no momento de sua edição. O mesmo raciocínio se aplica mesmo que a Medida seja aprovada durante o seu prazo normal de tramitação, haja vista a natureza do crédito extraordinário.

É interessante lembrar que, na sistemática anterior, com as convalidações sucessivas, a cada reedição, em número e por prazo indeterminado, a inércia sendo a regra, houve uma certa acomodação, e o fato “deixou de ser um problema”. De agora em diante, é possível até que a situação se modifique um pouco, mas, de qualquer modo, será necessário disciplinar as relações jurídicas decorrentes da rejeição ou conversão das MPs. A questão, todavia, continua sendo: o instrumento é adequado? O crédito aberto era apropriado e oportuno?

Diante do exposto, e a despeito de todo o mérito demonstrado do Projeto, voto pela sua rejeição, por inconstitucionalidade.

Sala da Comissão, em de de 2002.

Deputado LEO ALCANTARA
Relator