

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS
GRADUAÇÃO EM DIREITO

BRENDA ALEJANDRA BORGES DUARTE

**A ALTERAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA EM SEU PLANO NORMATIVO: A
APLICAÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS E DECRETOS DO PODER EXECUTIVO
PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS**

Maceió/AL

2024

BRENDA ALEJANDRA BORGES DUARTE

**A ALTERAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA EM SEU PLANO NORMATIVO: A
APLICAÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS E DECRETOS DO PODER EXECUTIVO
PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito de Alagoas (FDA/UFAL)
como requisito parcial para obtenção do grau de
bacharela em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gabriel Ivo.

Maceió/AL

2024

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

D812a Duarte, Brenda Alejandra Borges.

A alteração da lei orçamentária em seu plano normativo : a aplicação de medidas provisórias e decretos do poder executivo para a abertura de créditos extraordinários / Brenda Alejandra Borges Duarte. – 2024.

56 f. : il.

Orientador: Gabriel Ivo.

Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2024.

Bibliografia: f. 54-56.

1. Brasil. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. 2. Medida provisória. 3. Créditos adicionais extraordinários. I. Título.

CDU: 347.73(81)

Ao meu pai, meu maior e melhor orientador na vida e aos meus irmãos, cuja presença durante esta jornada tornou tudo mais fácil, que alívio por sermos três. Este trabalho é dedicado a eles.

AGRADECIMENTOS

Como diz a frase “quem caminha sozinho pode até chegar mais rápido, mas aquele que vai acompanhado com certeza vai mais longe”, eu não poderia deixar de agradecer as pessoas especiais que estiveram comigo ao longo do caminho.

Agradeço a Deus, pela minha vida, e por me permitir ultrapassar todos os obstáculos encontrados ao longo da realização deste trabalho.

Ao meu pai, Gutembergue, pelo seu amor por mim e por ser meu maior incentivador e a pessoa que eu devo a vida e todas as oportunidades que nela tive e que espero um dia poder lhe retribuir tudo que fez e ainda faz por mim.

Aos meus irmãos, José Neto e Melinda, por serem a maior expressão de amor que eu já tive na vida, que sempre estão ao meu lado e, mesmo que inconscientemente, sempre me dão forças para continuar. Sou grata a Deus pela vida de vocês dois.

À minha mãe, Tacyana, por todo apoio que muito contribuiu para a realização desse trabalho.

Ao meu namorado, Gabriel, por todo seu amor, carinho, apoio e incentivo demonstrado ao longo de todo o período de tempo em que me dediquei a este trabalho e no período de tempo além dele também. Obrigada por ser minha pessoa, meu melhor amigo, meu confidente e o amor da minha vida.

Às minhas avós, Ana Lúcia e Josefa, por sempre me acolherem e me apoiarem nos meus sonhos, além de serem exemplos de força.

À minha bisavó, Noemia, por todas as orações e bênçãos e por ser a “cola” que une a família.

Aos meus tios Thyago, Rosembergue, Vanusia, Jilson e Verônica, por todo cuidado que tiveram por mim ao longo dos anos.

Às amigas que a graduação me proporcionou: Mayra Leite, Samara Carolline, Gabriela Borges e Ana Luiza. Todo o caminho trilhado na faculdade e na vida seria mais árduo se não fosse por vocês.

À minha amiga, Juliana Louise, por sempre ouvir meus desabafos e a sua família, em especial à Christiane Louise, que me acolheu desde o primeiro momento que me conheceu e foi como uma verdadeira segunda mãe para mim.

À psicóloga Mayara Porto, pelo atendimento terapêutico que muito me auxiliou por boa parte da jornada de pesquisa e escrita desse trabalho.

Por fim, agradeço ao ilustre professor Gabriel Ivo, por ter sido um dos meus professores mais queridos da graduação e por ter me dado a honra de ser meu orientador, agradeço por todos os conselhos, pela ajuda e pela paciência com a qual guiaram o meu aprendizado.

Ademais, agradeço a todos que participaram, direta ou indiretamente do desenvolvimento deste trabalho, enriquecendo o meu processo de aprendizado.

“E finalmente, sem saber ao certo porque o fiz, comecei a andar para frente. Eu só sabia de uma coisa: era eu que me movia e ninguém mais”.

A Hospedeira

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo desenvolver o estudo das Medidas Provisórias, no âmbito do Direito Financeiro, no que concerne à abertura de créditos extraordinários como medida de alteração do orçamento no seu plano normativo. No âmbito do Direito Financeiro, via de regra não se utilizam Medidas Provisórias, levando em consideração o princípio da legalidade. Entretanto, há uma exceção à essa regra, nos casos onde há a necessidade de se abrir um crédito extraordinário, medida de alteração do orçamento no seu plano normativo, decorrente de uma situação imprevisível e urgente. É o único momento em que se pode utilizar Medida Provisória no âmbito do direito financeiro, visto que não se pode esperar todo o tramite de aprovação de uma lei. A metodologia utilizada envolveu a revisão bibliográfica sobre as medidas provisórias, os créditos adicionais e a Lei N.º 4.320/64; análise documental da legislação e de outros documentos públicos sobre o tema estudado; bem como a comparação entre os entes federativos que trazem e os entes que não trazem em suas Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas, respectivamente, a previsão da possibilidade de edição do instrumento da medida provisória. Verificou-se que os entes que possuem essa previsão abrem os créditos extraordinários por meio de medida provisória e os que não possuem os fazem por meio de decreto.

Palavras-chaves: Medidas provisórias; Créditos Adicionais Extraordinários; Lei N.º 4.320/64

ABSTRACT

This work aims to develop the study of Provisional Measures, within the scope of Financial Law, with regard to the opening of extraordinary credits as a measure to change the budget in its normative plan. In the scope of Financial Law, as a rule, Provisional Measures are not used, taking into account the principle of legality. However, there is an exception to this rule, in cases where there is a need to open an extraordinary credit, a measure to change the budget in its normative plan, resulting from an unpredictable and urgent situation. This is the only time when a Provisional Measure can be used in the context of financial law, as one cannot wait for the entire approval process of a law. The methodology used involved a bibliographic review on provisional measures, additional credits and Law N.º 4.320/64; document analysis of legislation and other public documents on the studied topic; as well as the comparison between the federative entities that have and the entities that do not have in their State Constitutions or Organic Laws, respectively, the provision of the possibility of editing the provisional measure instrument. It was found that entities that have this provision open extraordinary credits through a provisional measure and those that do not do so through decree.

Keywords: Provisional measure; Extraordinary Additional Credits; Law N.º 4.320/64

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. MEDIDAS PROVISÓRIAS	13
2.1. INTRODUÇÃO	13
2.2. ORIGEM E DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO.....	13
2.3. DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO NA ESFERA NACIONAL	15
2.4. CONCEITO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS E SUA PREVISÃO LEGAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	16
2.5. NATUREZA JURÍDICA	18
2.6. PRESSUPOSTOS PARA A EDIÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS	20
2.7. EXCEPCIONALIDADE DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS	20
2.8. PROCESSO DE EDIÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS	22
3. MEDIDAS PROVISÓRIAS NO DIREITO FINANCEIRO	24
3.1. SIGNIFICADO DO TERMO “CRÉDITO”	25
3.2. CRÉDITOS ADICIONAIS.....	25
3.3. ESPÉCIES DE CRÉDITOS ADICIONAIS.....	26
3.3.1. Créditos Suplementares	27
3.3.2. Créditos Especiais.....	28
3.3.3. Créditos Extraordinários	31
3.4. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO DIREITO FINANCEIRO	36
3.5. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE ALAGOAS.....	38
4. RECEPÇÃO DA LEI N.º 4.320/64 PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.40	
4.1. INTRODUÇÃO	40
4.2. DO FUNDAMENTO DE VALIDADE DAS NORMAS JURÍDICAS.....	41
4.3. DO FENÔMENO DA RECEPÇÃO	43
4.4. DA LEI N.º 4.320/64	46
4.5. DA RECEPÇÃO DO ARTIGO 44 DA LEI N.º 4.320/64.....	48
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
REFERÊNCIAS	54

INTRODUÇÃO

A Lei N.º 4.320 de 1964 é uma lei federal que determina as Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Esta lei foi recepcionada, na forma de lei complementar, pela Constituição Federal de 1988 após sua promulgação, aplicando-se a todos os órgãos e entidades da administração pública, direta ou indireta, estabelecendo normas para a elaboração e execução do orçamento público, bem como para a administração e controle da receita e despesa pública.

Quanto as fontes normativas do Direito Financeiro, à exceção da Constituição Federal, têm-se as leis complementares, que veiculam as normas gerais de direito financeiro, nas suas diversas modalidades, como é o caso da Lei N.º 4.320/64. Esses institutos normativos, quando interpretados em conjunto, formam a Constituição Financeira, que harmonizam as relações e as condutas dos entes federativos entre si.

Dentre as diversas previsões da Lei N.º 4.320/64, está a possibilidade de abertura dos créditos extraordinários, tema de estudo do presente trabalho. Esses créditos são os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública, vide artigo 41, inciso III, da referida lei.

Portanto, as legislações mencionadas evidenciam a importância em atender o ente federativo que esteja passando por uma situação anormal, ao haver o reconhecimento legal por parte do poder público dessa situação, provocada por desastres, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes.

Como indicado pelo nome desses créditos, eles referem-se a despesas que vão decorrer de fatos que não possibilitam um planejamento prévio na Lei Orçamentária e, em decorrência disso, são créditos que vem a exigir um procedimento mais célere por parte do Poder Executivo para sua abertura, não sendo razoável a exigência de autorização legislativa prévia.

Nesse contexto, a presente pesquisa possui como objetivo analisar qual é a aplicação das medidas provisórias no âmbito do direito financeiro, no que concerne à abertura de créditos extraordinários como medida de alteração do orçamento no seu plano normativo.

É importante ressaltar que o artigo 44 da Lei N.º 4.320/64 dispõe que os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo. Não obstante, esse dispositivo deve ser interpretado em consonância com o artigo 167, § 3º da Constituição Federal, de modo que eles se

complementam para dizer que os créditos extraordinários são abertos por meio de medida provisória, aplicando-se o artigo 62 da Constituição Federal.

Com essa análise busca-se identificar possíveis lacunas e obstáculos na abertura dos créditos extraordinários por meio de medida provisória, para contribuir com a promoção de ações mais eficazes comprometidas com a salvaguarda dos direitos públicos.

Dessa forma, o primeiro capítulo da pesquisa se dedica a analisar o instituto das medidas provisórias, buscando compreender o contexto histórico e social em que essas medidas foram criadas. Além disso, é abordado o desenvolvimento das medidas provisórias no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro. Outro ponto de destaque é a natureza jurídica e os pressupostos de edição das medidas, além da sua excepcionalidade e seu processo de edição.

Após, no segundo capítulo, o trabalho foi dedicado ao estudo do conceito dos Créditos Adicionais, perpassando o significado do termo “crédito” até chegar as três diferentes espécies de créditos adicionais. Em seguida foi discutida a possibilidade de aplicação das medidas provisórias no direito financeiro. Além disso, foram abordados pontos como os Estados e Municípios que não trazem no bojo de suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas a previsão do instrumento das medidas provisórias e de que maneira, então, podem ser abertos os créditos extraordinários nesses Estados e Municípios.

Por fim, no capítulo final deste trabalho, foi dada especial atenção ao estudo da recepção da Lei N.º 4.320/64 pela Constituição Federal de 1988. No contexto em que fora originalmente editada, em 17 de março de 1964, estava vigente a Constituição de 1946 na qual não existia a figura da lei complementar, de modo que a Lei N.º 4.320/64 é uma lei ordinária.

Porém, o instituto da lei complementar foi criado pela emenda constitucional que alterou a Constituição de 1967 e foi mantido pela Constituição de 1988. Assim, ao recepcionar a Lei N.º 4.320/64, a Carta Magna o fez como uma lei complementar, já que a própria Constituição de 1988 atribuiu à lei complementar a regulamentação de diversas matérias de finanças públicas, a maior parte delas concentradas entre seus artigos 163 a 169.

A razão para este fenômeno é que enquanto as normas constitucionais forem compatíveis em substância, serão aceitas e permanecerão válidas, sujeitas às alterações necessárias na “ordem formal” relativa ao “status jurídico” das normas. A Lei N.º 4.320/64 foi, portanto, aceita como substancialmente compatível com a Constituição de 1988, com apenas alterações formais em seu status anterior.

Além disso, foi analisada a própria Lei N.º 4.320/64 e sua contribuição para a harmonização das normas de Direito Financeiro no ordenamento jurídico pátrio.

2. MEDIDAS PROVISÓRIAS

2.1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa desenvolver o estudo das medidas provisórias no âmbito do direito financeiro, no que concerne à abertura de créditos extraordinários como medida de alteração do orçamento no seu plano normativo. Porém, antes de adentrar propriamente a temática, faz-se mister uma análise inicial acerca do instituto das medidas provisórias, para depois prosseguir no estudo de sua aplicação no direito financeiro.

2.2. ORIGEM E DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO

Conforme explicita Gonçalves, a medida provisória teve sua origem na Itália. Entretanto, segundo a autora, o *decreto-legge* e a medida provisória não são institutos idênticos. Versa a autora:

A Itália unificada teve apenas duas Constituições. A primeira desconhecia a medida provisória; mesmo assim, em casos de emergência, o Governo editava decretos com força de lei, os quais, depois, eram submetidos à apreciação parlamentar. Foi a Lei n.100, de 31 de janeiro de 1926 que conferiu, expressamente, ao Governo a competência para editar decretos-leis, os quais só eram possíveis nos casos de absoluta e urgência necessidade. Com a Lei n.129, de 19 de janeiro de 1939, o legislador pretendeu desestimular o uso dessa espécie normativa, admitindo-a apenas em algumas hipóteses e especialmente para regular matérias urgentes de direito financeiro e tributário e no caso de estado de guerra. A Constituição italiana atual, de 1947, com o intuito de evitar a edição pelo Presidente de forma ilegítima, optou por conferir-lhe expressamente esse poder (GONÇALVES, 2002, p. 01) ¹

A Constituição Italiana de 1947, em seu artigo 77, preceitua o instituto conhecido como *decreto-legge* que possui a seguinte determinação:

Artigo 77. O Governo não pode, sem ato de habilitação das Câmaras, expedir decreto com força de lei. Quando o Governo, em caso de necessidade e urgência, adoptar sob sua própria responsabilidade uma medida temporária, a apresentará ao Parlamento para transposição para a lei. Durante a dissolução, o Parlamento será convocado no prazo de cinco dias a partir de tal introdução.

¹ GONÇALVES, Manuela de Oliveira. **Da Medida Provisória**. Revista Âmbito Jurídico, Revista 09, 31 maio 2002. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/da-medida-provisoria/>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

Tal medida caduca desde o início se não for transposta para a lei pelo Parlamento no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação. O Parlamento pode regular as relações jurídicas decorrentes da medida rejeitada.²

Da leitura do dispositivo acima transcrito é razoável perceber as manifestas semelhanças entre o *decreto-legge* da Constituição Italiana de 1947 e a medida provisória da Constituição Federal de 1988. Nada obstante a Itália remontar ser o primeiro país a regular esse instituto a nível constitucional, ele não foi o único. Países como Portugal, França e Espanha assim também o fizeram.

Como pode-se perceber, o ordenamento jurídico brasileiro “importou” o instituto do *decreto-legge* do ordenamento jurídico italiano, pratica esta considerada comum do legislador brasileiro. Acerca do assunto, explica o professor Rocha Neto que “[...] instituições estrangeiras quando transportadas para uma realidade social diferente, desvirtuam-se e perdem seu caráter de cura e têm efeitos, muitas vezes, oposto aos pretendidos”³. Ou seja, deve haver um cuidado ao tratar da “importação” desses institutos para que se adequem a realidade social do ordenamento jurídico ao qual serão importados e assim cumpram a função a que se propõem.

Dáí sucede a importância em estudar as diferenças entre os dois institutos, decorrentes das também distintas realidades em que ambos foram desenvolvidos. Algumas dessas diferenças são que, para edição de medida provisória deve existir a ocorrência dos pressupostos de relevância e urgência, já para o *decreto-legge* a extraordinária necessidade ou urgência. Uma semelhança é que em ambos institutos a avaliação dos requisitos cabe ao chefe do Executivo.

A maior diferença entre o modelo brasileiro e o italiano é que “na Itália o sistema de governo é o parlamentar e o artigo 77 da Constituição Italiana de 1947 estabelece que o Gabinete do Primeiro Ministro adotará o provimento provisória como força de lei sob a sua responsabilidade política”.⁴

² DE OLIVEIRA, Icaro Aron Paulino Soares. **Constituição da Itália de 1947 (revisada em 2020)**. JUS.com.br, 21 maio 2022. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/98081/constituicao-da-italia-de-1947-revisada-em-2020>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

³ ROCHA NETO *apud* LOBO, Moisés Muniz. **Origem e desenvolvimento histórico das medidas provisórias**. Jusbrasil, 2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/origem-e-desenvolvimento-historico-das-medidas-provisorias/120000634?_gl=1*1njrowa*_ga*NDk5NDA5NzI0LjE2NjIwODEzOTE.*_ga_QCSXBQ8XPZ*MTY4Njg2ODM4NS4xNS4wLjE2ODY4NjgzODUuNjAuMC4w>. Acesso em: 16 jun. 2023.

⁴ LOBO, Moisés Muniz. **Origem e desenvolvimento histórico das medidas provisórias**. Jusbrasil, 2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/origem-e-desenvolvimento-historico-das-medidas-provisorias/120000634?_gl=1*1njrowa*_ga*NDk5NDA5NzI0LjE2NjIwODEzOTE.*_ga_QCSXBQ8XPZ*MTY4Njg2ODM4NS4xNS4wLjE2ODY4NjgzODUuNjAuMC4w>. Acesso em: 16 jun. 2023.

Já no sistema brasileiro não há a previsão de responsabilidade política do Presidente se a medida provisória eventualmente não seja aprovada, o que faz com que o chefe do Executivo possua mais liberdade na utilização das medidas, uma vez que não precisa temer retaliação.

Em que pese as críticas recebidas pela “importação” do *decreto-legge* para o ordenamento jurídico brasileiro, não se pode negar a importância do instituto que dele se derivou, já que o processo legislativo para a edição de uma lei, com todos os seus trâmites, pode acabar sendo vagaroso, não respondendo aos anseios e necessidades por parte da sociedade, que experimenta cada vez mais mudanças ao longo do seu constante processo de transformação.

2.3. DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO NA ESFERA NACIONAL

Atualmente a Constituição da República Federativa do Brasil regula em seu texto a medida provisória, porém, nem sempre foi assim, uma vez que as Constituições que antecederam a atual Carta Magna não conferiam ao Poder Executivo tal competência. Esse mecanismo vastamente utilizado pelo chefe do Executivo passou por diversas transformações. De maneira diversa, as Constituições anteriores regulavam o instituto do decreto-lei.

Do estudo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967⁵, especificamente no que diz respeito ao seu artigo 58, depreende-se que o Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante e desde que não houvesse aumento de despesa, estava autorizado a expedir decretos que possuíssem força de lei em duas matérias, sendo elas de segurança nacional e de finanças públicas.⁶

Este ato tinha efeitos imediatos e, de acordo com o parágrafo único do supracitado artigo, o Congresso Nacional o aprovaria ou rejeitaria, dentro de sessenta dias, não podendo

⁵ BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, [1967]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 17 jun. 2023.

⁶ Art. 58 - O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:

I - segurança nacional;

II - finanças públicas.

Parágrafo único - Publicado, o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação o texto será tido como aprovado.

emendá-lo. No caso da ausência de deliberação dentro desse prazo, o texto seria tido como aprovado.

Destaca-se que a expedição do decreto-lei só estava autorizada ao Presidente da República, diversamente do que ocorre com a expedição de medida provisória, uma vez que na atualidade também estão autorizados a editar medida provisória o Governador ou o Prefeito, desde que a Constituição Estadual ou a Lei Orgânica do seu Estado ou Município, respectivamente, assim prenunciem.

Importante evidenciar as três principais características que diferenciam o decreto-lei da medida provisória, nas palavras de Muniz Lobo:

Podemos notar que existem três grandes diferenças entre o decreto-lei e a da medida provisória da Constituição de Federal de 1988: (i) o decreto-lei deveria preencher, alternativamente, um dos requisitos, quais sejam, urgência ou interesse público relevante, ao passo que para a medida provisória a Constituição de 1988 exige que se cumulem os dois pressupostos constitucionais de urgência e relevância; (ii) se o decreto-lei não for apreciado no prazo previsto constitucionalmente pelo Congresso Nacional, automaticamente se converte em lei, ao passo que a medida provisória que se encontre em situação semelhante é tida como rejeitada e caducada; e (iii) a medida provisória quando aprovada pelo Congresso Nacional é convertida em lei, já o decreto-lei mesmo após aprovado pelo Congresso Nacional, tácita ou expressamente, continua sendo um decreto-lei, não havendo nenhum tipo de conversão (LOBO, 2014, p. 01).⁷

2.4. CONCEITO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS E SUA PREVISÃO LEGAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê a edição de medidas provisórias em seu artigo 62, que possui a seguinte ordenação: “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”.⁸

Ou seja, é um instituto utilizado ante situações de “relevância” e “urgência” que atribui a possibilidade ao Poder Executivo de exercer uma função que tipicamente pertence ao Poder Legislativo.

⁷ LOBO, Moisés Muniz. **Origem e desenvolvimento histórico das medidas provisórias**. Jusbrasil, 2014. Disponível em: < https://www.jusbrasil.com.br/artigos/origem-e-desenvolvimento-historico-das-medidas-provisorias/120000634?_gl=1*1njrowa*_ga*NDk5NDA5NzI0LjE2NjIwODEzOTE.*_ga_QCSXBQ8XPZ*MTY4Njg2ODM4NS4xNS4wLjE2ODY4NjgzODUuNjAuMC4w>. Acesso em: 16 jun. 2023.

⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 jun. 2023.

Isto posto, em uma situação que apresente os referidos pressupostos e procurando dispor de mais agilidade para atender as necessidades que o cotidiano exigem, dando maior celeridade para as demandas sociais, o Presidente da República edita tal medida, que possui força de lei e produz efeitos imediatos, porém não é lei, sendo que para tornar-se lei necessitará passar pela apreciação das Casas Legislativas.

De acordo com Muniz Lobo, as medidas provisórias constituem um instituto excepcional porque implicam, sem dúvida, uma derrogação temporária mas efetiva ao princípio constitucional da separação de poderes. O autor ainda continua explicando que isso se dá “[...] Pois como ensina o Ministro Celso de Mello, a medida provisória é um ato normativo e provisório e limitado a esfera de competência do Chefe do Poder Executivo Federal, para quem ela tem força, eficácia e valor de lei”.⁹

Ademais, o autor destaca uma característica interessante desse instituto, qual seja, sua ambivalência. Dispõe o autor que para os destinatários, a medida funciona como se lei fosse, porém para o Congresso Nacional ela possui as características de um projeto de lei.

Lobo traz o conceito de medida provisória segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, citado a seguir:

Um típico ato normativo primário e geral. Edita-o o Presidente da República no exercício de uma competência que, insista-se, lhe vem diretamente da Constituição. Manifestação assim a existência de um poder normativo primário, próprio do Presidente e independente de qualquer delegação (FERREIRA FILHO *apud* LOBO, 2014, p. 01).¹⁰

Uma vez que houve a aprovação da medida pelo Congresso Nacional, tem-se a certeza que estão presentes os requisitos constitucionais, quais sejam, relevância e urgência. De forma diversa, sua não aprovação resulta do controle de constitucionalidade realizado pelo Congresso.

Vale ressaltar, ainda, que a edição das medidas não é ilimitada, mas, diversamente, deve obedecer alguns requisitos, tais como os elencados no parágrafo 1º, do artigo 62 da própria Constituição Federal de 1988.¹¹

⁹ LOBO, Moisés Muniz. **Natureza e definição jurídica das medidas provisórias**. Jusbrasil, 2014. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/natureza-e-definicao-juridica-das-medidas-provisorias/119755810>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

¹⁰ LOBO, Moisés Muniz. **Natureza e definição jurídica das medidas provisórias**. Jusbrasil, 2014. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/natureza-e-definicao-juridica-das-medidas-provisorias/119755810>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

¹¹ § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;

2.5. NATUREZA JURÍDICA

Ao percorrer a doutrina acerca da natureza jurídica das medidas provisórias, infere-se que se trata de um tema controverso. A principal questão gira em torno de definir se a medida provisória se enquadra como um ato legislativo ou não.

Na medida em que parte da doutrina como Celso Antônio Bandeira de Mello e Marco Aurélio Greco defendem que as medidas provisórias não seriam um ato legislativo, pois uma norma jurídica com força de lei não corresponde ao mesmo que uma lei; outros autores, variadamente, defendem que pelas medidas provisórias integrem o rol do artigo 59 da Constituição Federal, que aponta as espécies normativas que passam pelo processo legislativo, e por ter força de lei, conseqüentemente seriam elas um ato legislativo.¹²

A visão apresentada pelo autor Marco Aurélio Greco a respeito da definição jurídica da medida provisória é que como deve ser convertida em lei, não é lei em si mesma, uma vez que não é possível converter o que já se é. E quanto a sua natureza, não seria diferente de um decreto, como outro ato proveniente do Poder Executivo.¹³

Assim sendo, para o referido autor, a Constituição não define o instituto da medida provisória como lei, posto que ela possui a possibilidade de ser convertida em lei, logo ela não pode ser considerada lei, uma vez que não se converte algo que já é.

Ademais, o autor Celso Antônio Bandeira de Mello acompanha o entendimento de Marco Aurélio Greco da razão pela qual a medida provisória não pode ser considerada como lei, apontando as principais diferenças entre as medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo e as leis que advêm do Poder Legislativo, veja-se:

A primeira diferença entre uma e outras reside em que as medidas provisórias, correspondem a uma forma excepcional de regular de regular certos assuntos, ao passo que as leis são a via normal de discipliná-los. A segunda diferença está que as medidas provisórias são, por definição efêmeras, de vida curtíssima, enquanto as leis, além de

b) direito penal, processual penal e processual civil;

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

¹² LOBO, Moisés Muniz. **Natureza e definição jurídica das medidas provisórias**. Jusbrasil, 2014. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/natureza-e-definicao-juridica-das-medidas-provisorias/119755810>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

¹³ GRECO *apud* LOBO, Moisés Muniz. **Natureza e definição jurídica das medidas provisórias**. Jusbrasil, 2014. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/natureza-e-definicao-juridica-das-medidas-provisorias/119755810>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

perdurarem normalmente por prazo indeterminado, quando temporárias tem seu prazo por ela mesmas fixado, ao contrário das medidas provisórias, cuja duração máxima já está preestabelecida na Constituição: trinta dias. A terceira diferença consiste em que as medidas provisórias são precárias, isto é, podem ser infirmadas pelo Congresso a qualquer momento dentro do prazo em que se deve apreciá-las, em contraste com a lei, cuja persistência só depende do próprio órgão que a emanou (Congresso). A quarta diferença resulta de que a medida provisória não confirmada, isto é não transformada em lei, perde sua eficácia desde o início; está diversamente, ao ser revogada, apenas cessa seus efeitos ex nunc. Por tudo isso se vê que a força jurídica de ambas não é a mesma. Finalmente a quinta e importantíssima diferença procede de que a medida provisória, para ser expedida, depende da ocorrência de certos pressupostos, especificamente os de ‘relevância e urgência’ enquanto, caso de lei, a relevância da matéria não é condição para que seja produzida; antes, passa a ser de direito relevante tudo que a lei houver estabelecido. Demais disso inexistente o requisito de urgência Em virtude do que foi exposto, seria um erro gravíssimo analisar as medidas provisórias como se fossem “leis expedidas pelo Executivo” e, em consequência, atribuir-lhe regime jurídico ou possibilidade normatizadoras equivalentes às das leis (MELLO *apud* LOBO, 2014, p. 01).¹⁴

Em contrapartida, no tocante ao tema, a perspectiva do doutrinador Cléve destoa dos autores supramencionados, ao dizer que, de um ponto de vista geral, todo ato promulgado por um órgão com funções legislativas conferidas pela Carta Magna se tornará lei, quando implementado usando a autoridade conferida pela própria Constituição.

Certamente, o notável publicista reporta-se á formal quando se refere ao significante lei. É comum, na doutrina brasileira, reduzir a expressão lei à significação própria da lei formal. Não obstante, na experiência jurídica, o significante lei poderá assumir diversos sentidos, nem sempre redutíveis àquela decorrente da lei formal [...] Considere-se que o significante lei, sentido lato, pode ser traduzido como ato, em geral normativo, capaz de inovar, originariamente, a ordem (ato legislativo). Ou seja, como o sentido de ato dotado de força de lei formal. Atualmente o direito constitucional admite, em determinadas circunstâncias rigidamente disciplinadas, o exercício da função legislativa pelo Executivo. Por conseguinte, a lei não é apenas aquela editada pelo Poder Legislativo. É possível afirmar que, no atual contexto da experiência jurídica, todo ato emanado pelos órgãos aos quais a Constituição atribua função legislativa, quando praticado no uso da competência constitucionalmente outorgada, será lei, desde uma perspectiva genérica (CLÉVE *apud* LOBO, 2014, p. 01).¹⁵

Por fim, Muniz Lobo aborda o atual entendimento do Supremo Tribunal Federal, que considera a medida provisória como sendo um ato do poder executivo, dotada de natureza legislativa e resultado de uma partilha da capacidade de legislar, entre os Poderes Executivo e Legislativo.¹⁶

¹⁴ MELLO *apud* LOBO, Moisés Muniz. **Natureza e definição jurídica das medidas provisórias**. Jusbrasil, 2014. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/natureza-e-definicao-juridica-das-medidas-provisorias/119755810>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

¹⁵ LOBO, Moisés Muniz. **Natureza e definição jurídica das medidas provisórias**. Jusbrasil, 2014. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/natureza-e-definicao-juridica-das-medidas-provisorias/119755810>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

¹⁶ *Ibidem*.

Ante o exposto, apesar de possuir um processo diverso das leis em sentido formal, acredita-se que a medida provisória amolda-se como um ato legislativo, visto que passa pela apreciação do Poder Legislativo para sua conversão, ou não, em lei. Conseqüentemente, a medida provisória não vicia o princípio da separação dos poderes, devendo ser levada em consideração sua finalidade de garantir as demandas da sociedade que regula.

2.6. PRESSUPOSTOS PARA A EDIÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

Como já mencionado, para que seja editada uma medida provisória, devem estar presentes dois pressupostos, quais sejam, a relevância e a urgência. Constata-se que os conceitos jurídicos de ambos pressupostos são indeterminados, porém, alguns juristas arriscam-se a demarca-los.

Dispõe o autor Marco Aurélio Greco que “[...] o pressuposto relevância está presente quando é necessária uma norma de nível legal. Se um decreto, por exemplo, for suficiente para resolver o problema, o grau de relevância para a edição de medida provisória não teria sido atingido.” Há na doutrina autores que afirmam que o conceito de relevância seria sinônimo de interesse público. Prossegue o autor esclarecendo que o pressuposto da urgência é mais concreto, se caracterizando quando não for possível aguardar todo o tempo do processo legislativo comum.¹⁷

Vale evidenciar aqui a contraposição entre os pressupostos para a edição de uma medida provisória, quais sejam, relevância e urgência e os pressupostos para abertura dos créditos extraordinários estudados posteriormente, que são a imprevisibilidade e a urgência, vide artigo 41, inciso III, da Lei N.º 4.320/64.

Como o próprio nome indica, tais créditos referem-se a despesas decorrentes do fato de não ser concebível planejamento prévio na Lei Orçamentária e, portanto, são créditos que necessitam de tramitação mais célere para serem iniciados pelo Poder Executivo e a exigência de autorização legislativa prévia não é razoável.

2.7. EXCEPCIONALIDADE DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

¹⁷ GRECO *apud* GONÇALVES, Manuela de Oliveira. **Da Medida Provisória**. Revista Âmbito Jurídico, Revista 09, 31 maio 2002. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/da-medida-provisoria/>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

Após todos os pontos expostos até o presente momento, forçoso recordar que as medidas provisórias são atos considerados emergenciais e excepcionais, não podendo o Poder Executivo valer-se do instituto como algo costumeiro ou habitual, uma vez que isso seria um flagrante desrespeito à Constituição Federal e ao princípio consagrado em seu texto da separação dos Poderes como base para o Estado Democrático de Direito.

Parte da doutrina critica o uso excessivo do instituto, alegando que a medida provisória é uma exceção ao princípio da legalidade. Este posicionamento é criticado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que diz:

Não nos parece que a utilização de medidas provisórias constitua exceção ao princípio da legalidade. O Presidente da República, ao editá-las, está exercendo função legislativa da qual encontra investido pela Constituição. Excepcional é, na verdade, essa competência que lhe é atribuída, mas o ato resultante de seu exercício é, indubitavelmente, um ato legislativo (FERREIRA FILHO *apud* LOBO, 2014, p. 01).
18

Por acabar acarretando em diversas inovações legislativas, deve-se estar atentos acerca dos seus requisitos e dos limites ao seu campo de incidência, para evitar abusos e a supressão de poderes, respeitando sempre o texto constitucional e o Estado Democrático de Direito.

Vale a pena mencionar a perspectiva de Abramovay sobre a temática:

Não se pode afirmar que as medidas provisórias representam uma usurpação do poder de legislar por parte do Executivo. Existe uma real participação do Legislativo neste processo, a qual se dá expressamente na quase totalidade dos casos. O Congresso não apenas se manifesta, como altera e rejeita medidas provisórias enviadas pelo Executivo, demonstrando que o controle exercido pelo parlamento é extremamente ativo. Do ponto de vista temático, as restrições constitucionais funcionam e os temas tratados nas medidas provisórias são, sobretudo, os temas vinculados diretamente ao exercício do Poder Executivo. Essas conclusões demonstram que as medidas provisórias são instrumentos que permitem ao Executivo a implementação das políticas públicas para as quais foram eleitos, porém passando por um controle intenso pelo parlamento, que não é mero expectador do processo legislativo, mas protagonista, ao lado do Executivo, na elaboração dessas normas. (ABRAMOVAY *apud* BRANDÃO, 2012, p. 20).¹⁹

¹⁸ LOBO, Moisés Muniz. **Natureza e definição jurídica das medidas provisórias**. Jusbrasil, 2014. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/natureza-e-definicao-juridica-das-medidas-provisorias/119755810>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

¹⁹ BRANDÃO, Priscila dos Santos. **Medidas Provisórias e a análise dos requisitos de relevância e urgência pelo Poder Judiciário**. Trabalho de Conclusão de Curso – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 63, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/189060/TCC%20Priscila%20dos%20Santos%20Brand%C3%A3o.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 17 jun. 2023.

2.8. PROCESSO DE EDIÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

Em consonância com o doutrinador Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho, as medidas provisórias são inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988, substituindo os antigos decretos-leis em nosso ordenamento jurídico. São atos normativos que possuem força de lei e que podem ser editados pelo Presidente da República nos casos em que estejam presentes os pressupostos da relevância e urgência.²⁰

Ao longo de toda a redação do Artigo 62 da Constituição e seus incisos, encontram-se os pressupostos que devem ser observados, a orientação para o processo de elaboração pelo chefe do Executivo e apreciação pelo Congresso Nacional, os prazos e vedações que são aspectos necessários levar em conta durante o processo de edição das medidas provisórias.

Conforme estabelece o *caput* do já mencionado artigo da Constituição Federal, as medidas editadas devem ser submetidas de imediato ao Congresso Nacional, que terá prazo de sessenta dias para apreciá-las, podendo o prazo ser prorrogado uma vez por igual período.

Levando-se em consideração o caráter excepcional das medidas provisórias, o § 1º traz as matérias cuja edição por meio de medida provisória é vedada, sendo elas:

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
- b) direito penal, processual penal e processual civil;
- c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
- d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República (BRASIL, [2016]).²¹

Dessa forma, entende-se que a Constituição reserva o tratamento dessas matérias para o poder legislativo, não abrangendo essa competência para o poder executivo.

Merece atenção também o § 2º, quando estabelece que a “Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e

²⁰ RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 61-62.

²¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 jun. 2023.

154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada”.

A medida provisória perderá sua eficácia desde sua edição se não for convertida em lei dentro do prazo legal, cabendo ao Congresso Nacional, por decreto legislativo, disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes, segundo preconizado pelo § 3º, com redação dada pela EC nº 32, de 11/09/2001.²²

Deve-se analisar o disposto no § 3º em conjunto com a inteligência do § 6º, já que, como versa o dispositivo, se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, ela entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

O início da votação das medidas provisória deverá ser na Câmara dos Deputados e incumbirá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e antes de serem apreciadas emitir parecer sobre elas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.²³

Outra vedação encontrada no texto constitucional no tocante as medidas provisórias é em relação a sua reedição, visto que não pode haver a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.²⁴

Por fim, segundo teor do § 12, “aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto”.

Em se tratando de matéria de Direito Financeiro, a aplicabilidade das medidas provisórias limita-se à abertura de créditos extraordinários, de acordo com o que versa o artigo 167, § 3º, da Constituição Federal.²⁵

²² § 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

²³ § 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

²⁴ § 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

²⁵ Art. 167. São vedados: [...]

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

3. MEDIDAS PROVISÓRIAS NO DIREITO FINANCEIRO

Antes de adentrar o estudo da aplicação das Medidas Provisórias na esfera do Direito Financeiro, é forçoso conhecer previamente de alguns conceitos, especificamente o conceito dos Créditos Adicionais. Tais créditos também são tratados pela doutrina como “ajustes orçamentários”, uma vez que são as alterações que se impõem à Lei Orçamentária, adequando-a a realidade, ao longo da sua execução.

A aplicação dos recursos públicos é anualmente autorizada na Lei Orçamentária e, de acordo com o princípio constitucional da anualidade, o orçamento irá estimar a receita e fixar a despesa para o período de um ano.

Na Lei Orçamentária Anual, tem-se a arrecadação de receitas para fazer face as despesas nela fixadas, com o propósito de atingir os objetivos determinados e cumprir as metas estabelecidas. Todavia, em que pese a Lei Orçamentária ser fruto de um estudo minucioso, esse planejamento não está isento de falhas, de acontecimentos não previstos e, inclusive, imprevisíveis. Isso se dá pelo aspecto amplo de bens e serviços prestados pelo Poder Público.

Ou seja, durante a execução do orçamento, pode vir a ocorrer uma insuficiência de recursos em determinadas dotações, inclusive as não programadas. Propondo-se a dar uma solução que alcance a continuidade das ações administrativas, o Poder Legislativo pode autorizar novos acréscimos, como cancelamentos atinentes à despesa pública utilizando o instrumento dos créditos adicionais.

Indica Jair Cândido da Silva que isso ocorre:

[...] em razão da forma como os recursos são disponibilizados e da rapidez com que as políticas se alternam, principalmente por se tratar de um documento cujos dados são estimados, tanto para as receitas quanto para as despesas, o que torna as modificações imprescindíveis ao alcance dos propósitos deste documento. (SILVA *apud* RAMOS FILHO. 2012, p. 190)²⁶

Desta maneira, indispensável a existência de instrumentos que permitam uma correção do planejamento inicial, conseqüentemente tornando o orçamento mais flexível, e assim, executável. Dentre diversos instrumentos, um deles são os chamados Créditos Adicionais.

Os referidos ajustes podem se dar pela simples correção de seus valores iniciais, ou seja, apenas uma atualização monetária, ou pela suplementação de autorizações que não foram suficientemente dotadas, ou ainda pela inclusão de autorizações para despesas não

²⁶ RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 190.

contabilizadas. O segundo tipo de ajuste é de que se tratam os Créditos Adicionais, sobre os quais recairão nosso estudo no início do atual capítulo.

3.1. SIGNIFICADO DO TERMO “CRÉDITO”

No Direito Financeiro o termo “crédito” pode ser usado de duas maneiras diferentes. A primeira é uma autorização para gastar, com a delimitação dos recursos que poderão ser destinados a determinado fim. Normalmente essa autorização para gastar vem especificada no orçamento, sendo chamada, então, de crédito orçamentário.

Regis Fernandes de Oliveira conceitua o crédito orçamentário como sendo “a dotação incluída na lei orçamentária para atender a qualquer despesa. Seu montante deve corresponder, efetivamente, ao do gasto [...]”.²⁷

Já a segunda maneira são os chamados créditos adicionais, que dividem-se em: suplementares; especiais e extraordinários, conforme o artigo 41 da Lei N.º 4.320/64²⁸. Cada uma das espécies de créditos adicionais será explorada adiante, no decorrer do capítulo.

3.2. CRÉDITOS ADICIONAIS

Conforme mencionado no início deste capítulo, os créditos adicionais são formas de ajuste do orçamento. Desse modo, além dos créditos orçamentários já incluídos no orçamento, o Estado ainda pode dispor de créditos adicionais, consideradas pelo artigo 40 da Lei N.º 4.320/64 como “as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento”.

Uma vez autorizados, os créditos adicionais formam “orçamentos” anexos ao orçamento geral, tendo como seus objetivos, como se infere da redação do artigo supramencionado, reforçar dotações constantes do orçamento, mas que, no decorrer da execução orçamentária, se mostraram insuficientes ou atender a despesas não computadas na lei orçamentária.

²⁷ DE OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 411.

²⁸ Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em: I - suplementares, os destinados a refôrço de dotação orçamentária;
II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Conforme dispõe o autor Carlos Alberto de Moares “[...] quando o citado dispositivo fala em “despesas não computadas” está se referindo ao crédito *especial* e ao *extraordinário*, ao passo que, falando em despesas “insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento”, está fazendo menção ao crédito *suplementar*”.²⁹

Já os autores Machado Júnior e Reis lecionam alguns dos motivos pelos quais o orçamento pode vir a ser alterado durante a sua execução, que são: “variações de preços de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos para consumo imediato ou futuro; Incorreções no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais; Omissões orçamentárias; Fatos que independem da ação volitiva do gestor”³⁰. Sendo esses os motivos que ocasionam a abertura dos créditos adicionais.

3.3. ESPÉCIES DE CRÉDITOS ADICIONAIS

Pela conceituação legal, o crédito adicional possui três diferentes espécies, que variam de acordo com o fim a que sua abertura se destina.³¹

Consoante inteligência do artigo 41 da Lei N.º 4.320/64, os créditos adicionais dividem-se em três espécies: crédito suplementar (destinados a reforço de dotação orçamentária); crédito especial (destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica) e crédito extraordinário (destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública).

Seus pressupostos são a autorização legislativa e a indicação de recursos, devendo ser abertos por Decretos do Poder Executivo. Uma vez que o orçamento é uma lei, e os créditos adicionais são formas de ajuste do orçamento, ou seja, eles alteram a lei orçamentária, é coerente que a abertura dos créditos seja feita através de autorização legislativa prévia, por meio de lei específica. E, após a autorização, os créditos serão abertos por decreto do Executivo, segundo sua conformidade, posto que a ele cabe executar o orçamento. No vocabulário do direito orçamentário, o termo “autorização” corresponde ao ato que concede à autoridade o

²⁹ RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 191.

³⁰ MACHADO JÚNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 104.

³¹ CONTI, José Mauricio (coord.). **Orçamentos Públicos - A Lei 4.320/1964 Comentada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 141.

direito de realizar o crédito adicional, enquanto que o termo “abertura” refere-se ao ato que realiza materialmente a alteração do crédito adicional.

Assim, a ausência de qualquer dos requisitos supramencionados acarreta na ilegalidade da autorização da despesa, seja ela suplementada ou criada.

3.3.1. Créditos Suplementares

Créditos suplementares são os créditos destinados a reforçar a dotação orçamentária já existente, consoante artigo 41, I, da Lei N.º 4.320/64. Tem cabimento, portanto, para reforçar uma dotação prevista no orçamento, mas que no decorrer de sua execução tornou-se insuficiente.

Tal insuficiência na dotação pode se dar por uma falha na previsão orçamentária, por ter havido um aumento de custos ou motivo diverso, como uma dotação ter sido anulada para se suplementar outra dotação. Por exemplo, em determinado Município havia uma dotação específica para aquisição de alimentos para merendas nas escolas, porém ao longo da execução do orçamento a previsão inicial tornou-se insuficiente ante aumento nos valores dos alimentos. Assim, a dotação deve ser suplementada para fazer frente as despesas.

De acordo com o artigo 42 da Lei N.º 4.320/64, a abertura de créditos suplementares será autorizada por lei e efetivada por decreto executivo. Os projetos de lei relativos a créditos adicionais seguem as regras do processo legislativo comum, salvo se frustrar o disposto na Seção II do Capítulo II do subtítulo VI da Constituição de 1988, ante determinação do artigo 166, § 7º, da Constituição.

A abertura dos créditos mencionados depende da existência de recursos disponíveis para a realização das despesas e será precedida de manifestação justificativa é o que versa o artigo 43, *caput*, da Lei N.º 4.320/64, e discorre o doutrinador Carlos Alberto de Moraes.

Cabe ressaltar que a autorização legal necessária à abertura de créditos suplementares pode constar da Lei Orçamentária Anual. Com efeito, para evitar que o Poder Executivo, ao iniciar a execução orçamentária, venha de imediato a solicitar abertura de tais créditos, pode a própria Lei Orçamentária conter autorização para a abertura, durante o exercício, de créditos suplementares até determinada importância (art. 165, § 8º, da CF; art. 7º, I, da Lei n. 4.320/64), por exemplo, até um dado percentual da despesa total fixada no orçamento. Esgotado o limite autorizado na Lei Orçamentária, caso o Poder Executivo necessite abrir outros créditos suplementares, terá que submeter seu pedido ao Poder Legislativo, podendo, então, ser concedidas novas autorizações mediante leis específicas. (RAMOS FILHO. 2012, p. 192) ³²

³² RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 192.

Quanto a sua vigência, as autorizações advindas dos créditos suplementares têm vigência igual à da dotação suplementada, ou seja, restrita ao exercício em que foram concedidas tais autorizações, logo, os créditos suplementares somente vigoram no exercício financeiro em que foram abertos, dispõe o artigo 45 da Lei N.º 4.320/64.

3.3.2. Créditos Especiais

Créditos especiais são aqueles destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica, alude o artigo 41, II, da Lei N.º 4.320/64. Nesses casos o crédito é destinado a atender à elaboração de programas ou atividades especiais, que por esse motivo não foram antevistas no orçamento.

O crédito especial cria novo programa ou elemento de despesa, para atender a objetivo não previsto no orçamento. Com a criação desse novo serviço, leciona Heilio Kohama, “haverá necessidade de uma programação de gastos, através da criação de programas, subprogramas, projetos e atividades, e a eles ser consignadas dotações adequadas”. Prossegue o citado autor: “Fica claro que, no exercício seguinte, já devem ser tomadas as providências para que, caso esse serviço se prolongue, sejam alocadas as dotações necessárias, na lei orçamentária, ressalvados os casos em que os saldos ainda possam ser utilizados”. E conclui: “Destarte, à medida que melhora o processo de planejamento e que seus resultados são expressos em programas no orçamento, os créditos adicionais seguramente terão caráter de exceção”. (RAMOS FILHO. 2012, p. 193) ³³

Nesses casos, compreende-se que para ocorrer a abertura de um crédito especial sujeita-se a análise da situação que precisa ser atendida por parte do Poder Público. Podem ocorrer diversas situações como por exemplo a criação de um cargo de diretor em razão de uma decisão que gerou uma reforma administrativa, o qual anteriormente não possuía autorização orçamentária para a execução da despesa. Salientam os autores Machado e Reis que “abre-se o crédito especial para o novo programa, projeto ou atividade, conjugado com os recursos que lhes sejam destinados tais como pessoal, material e outros, que possibilitarão a concretização do seu produto”. E concluem: “e também para a despesa propriamente dita, pois aqui se estará obedecendo a um princípio: qualquer que seja a situação que se apresente, está para ser atendida na forma de um crédito especial e por este refletir uma alteração no orçamento, só pode ser realiza da através de lei específica”. ³⁴

³³ *Ibidem*, p. 193.

³⁴ MACHADO JÚNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 107.

Conforme a Lei N.º 4.320/64, em seu artigo 42, o crédito especial será autorizado obrigatoriamente pelo Poder Legislativo e aberto por decreto do Poder Executivo. Cabe aqui apontar uma distinção entre o crédito especial e o suplementar, no ponto em que os créditos suplementares podem ser autorizados na própria Lei Orçamentária anual:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;

II - Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa.

§ 1º Em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura.

§ 2º O produto estimado de operações de crédito e de alienação de bens imóveis somente se incluirá na receita quando umas e outras forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício.

§ 3º A autorização legislativa a que se refere o parágrafo anterior, no tocante a operações de crédito, poderá constar da própria Lei de Orçamento. (grifo nosso)

Já quanto aos créditos especiais, a autorização legislativa necessária para sua abertura deve constar em leis específicas, editadas unicamente para este fim:

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Art. 167. São vedados:

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

Logo, verificando-se tanto a insuficiência quanto a inexistência orçamentária para fazer face a determinada despesa, o Poder Executivo possui iniciativa de lei que permita a abertura dos créditos adicionais suplementares e especiais, respectivamente, que será procedido da análise e aprovação pelo Poder Legislativo, efetuando sua abertura por meio de decreto.

Os doutrinadores Machado e Reis indicam uma ressalva:

Entretanto, a fim de evitar burocracias, a Lei 4.320, no seu art. 7º, I, e a constituição do Brasil, pelo art. 167, § 8º, autorizam a inclusão, na lei de orçamento, de dispositivo que permite ao executivo abrir créditos suplementares até determinado limite. Assim sendo, somente o executivo tem competência legal para abrir créditos suplementares, através de decretos, sem, entretanto, ouvir necessariamente o Legislativo, uma vez

que a competente autorização já lhe é dada em lei específica ou na própria lei de orçamento. (MACHADO e REIS. 2011, p. 109) ³⁵

Calhando do limite fixado para a abertura dos créditos suplementares se esgotar, o Poder Executivo terá obrigatoriamente que pedir nova autorização ao Poder Legislativo, tantas vezes quantas forem necessárias. Resumidamente, a autorização atribuída na lei de orçamento para a abertura dos créditos suplementares, vai até o limite fixado no próprio instrumento, conforme o disposto no artigo 7º, I, da Lei N.º 4.320/64.

Para suportar a abertura de ambos os créditos, pressupõe-se a indicação de recursos disponíveis. Esses recursos estão elencados no artigo 43, § 1º da Lei N.º 4.320/64, que diz:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.
 § 1º Consideram-se recursos para o fim dêste artigo, desde que não comprometidos:
 I - o superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
 II - os provenientes de excesso de arrecadação;
 III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;
 IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

O *caput* deste artigo dispõe que para a abertura de créditos suplementares e especiais a lei autorizadora deve indicar os recursos disponíveis para fazer frente as despesas, não se admitindo a abertura de créditos adicionais sem os recursos financeiros correspondentes e, ainda, um justificativa pormenorizada que informe, com clareza, a necessidade de utilização desse instrumento. ³⁶

Ademais, os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa, conforme autoriza o artigo 166, § 8º da Carta Magna.

Em síntese, são duas as condições básicas para a abertura de créditos especiais ou suplementares, quais sejam, a prévia autorização legislativa e a indicação de recursos.

Por fim, os créditos especiais, de maneira geral, tem vigência durante o exercício financeiro em que foram autorizados, com exceção se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses do exercício financeiro, nesse caso eles poderão ser reabertos nos limites

³⁵ MACHADO JÚNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 109.

³⁶ CONTI, José Mauricio (coord.). **Orçamentos Públicos - A Lei 4.320/1964 Comentada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 145-146.

do seu saldo e serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente, segundo o art. 167, § 2º, da Constituição Federal. O saldo a que a lei se refere são os recursos disponíveis pela abertura do crédito, mas que não foram utilizados até o fim do exercício.

3.3.3. Créditos Extraordinários

Agora adentramos propriamente o estudo do tema principal do presente trabalho. Os créditos extraordinários são os créditos destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública, vide artigo 41, III, da Lei N.º 4.320/64.

Não se enxerga a possibilidade de abertura de créditos extraordinários em nenhuma hipótese que não seja a cobertura de despesas originadas de fatos imprevisíveis. Por se tratar de direito excepcional, deve ser interpretado restritivamente.³⁷

Depreende-se da inteligência do inciso III do artigo 41 da legislação supramencionada, como também do que está disposto no artigo 167, §3º da Carta Magna³⁸, que os pressupostos constitucionais para a abertura dos créditos extraordinários são a imprevisibilidade e a urgência, conforme disposições legais e constitucionais.

Salienta-se o contraste entre os pressupostos para a abertura dos créditos extraordinários, quais sejam, a imprevisibilidade e a urgência, e os pressupostos para a edição de uma medida provisória, que são a relevância e urgência, como mencionado ao estudar o instituto das medidas provisórias no capítulo anterior.

Como o próprio nome indica, tais créditos referem-se a despesas que vão decorrer de fatos que não possibilitam um planejamento prévio na Lei Orçamentária e, por conta disso, são créditos que exigem um procedimento mais célere por parte do Poder Executivo para sua abertura, não sendo razoável a exigência de autorização legislativa prévia. Entretanto, se faz necessário que o Executivo decrete o estado de calamidade pública ou de estado correlato, justificando, assim, a abertura dos créditos.

Importante reforçar a distinção entre fatos imprevistos e fatos imprevisíveis feita pelos doutrinadores Machado e Reis³⁹ quando dizem que os fatos imprevisíveis estão acima da capacidade humana de antever, já os fatos imprevistos são fatos que admitem o erro de previsão.

³⁷ *Ibidem*, p. 141.

³⁸ § 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.

³⁹ MACHADO JÚNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 108.

Enfatizando que a imprevisibilidade mencionada deve ser absoluta, não bastando uma inexatidão na previsão, mas sim que os eventos que justificaram a abertura do crédito extraordinário estivessem além de qualquer possibilidade de previsão.

Destaca-se aqui que, em que pese as disposições legais (Lei N.º 4.320/64) e constitucionais, o crédito extraordinário vem sendo utilizado de maneira equivocada, para atender conveniências do Poder Executivo para a realocação de verbas. Sobre a questão explica Carlos Alberto de Moraes que:

O STF, no entanto, já decidiu que a abertura de crédito extraordinário “para pagamento de despesas de simples custeio e investimentos triviais, que evidentemente não se caracterizam pela imprevisibilidade e urgência, viola o § 3º do art. 167 da Constituição Federal”. Tal violação, segundo aquela Corte, “alcança o inciso V do mesmo artigo, na medida em que o ato normativo adversado vem a categorizar como de natureza extraordinária crédito que, em verdade, não passa de especial, ou suplementar” (ADI-MC 4.049/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Pleno, j. em 5-11-2008, *DJe*-084 divulg. 7-5-2009, public. 8-5-2009). (RAMOS FILHO. 2012, p. 194-195) ⁴⁰

O doutrinador Regis Fernandes de Oliveira entende como acertado o exame feito pelo Supremo Tribunal Federal ao analisar a realidade da matéria fática que ensejou a edição de medida provisória para abertura de crédito extraordinário. O autor expõe que as hipóteses previstas na Carta Magna são taxativas e que o Supremo não evitou de analisar a inconstitucionalidade da medida provisória sob a ótica do preenchimento de seu conteúdo em comparação com a realidade. ⁴¹

O crédito extraordinário possui como suas características a imprevisibilidade da situação, que demanda uma ação urgente por parte do Poder Público e sua não previsibilidade no orçamento, ou seja, a ausência de planejamento prévio. É exatamente nessas características que reside a exceção à regra da autorização prévia legal na abertura desses créditos. Porém, resta claro que deverá haver uma análise pelo Poder Legislativo, uma vez que o decreto deve ser enviado para seu exame imediatamente.

Sobre os créditos extraordinários, os autores Machado e Reis apresentam algumas ponderações:

Entretanto, cabem outras considerações sobre os créditos extraordinários, os quais apresentam as seguintes características:

⁴⁰ RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 194-195.

⁴¹ DE OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 412.

independem de recursos para sua abertura, dada a natureza das operações, que correrão à sua conta;
 não podem ser abertos, sem que antes o executivo tenha decretado, com exposição justificativa, estado de calamidade ou outro de natureza idêntica;
 não podem ser empregados em outro tipo de despesa, que não aquelas para as quais foram abertos. (MACHADO e REIS. 2011, p. 114)⁴²

Conforme Conti, no processamento dos créditos extraordinários há uma inversão de ordem procedimental, visando à agilidade na abertura dos créditos adicionais. Onde, inicialmente há a abertura dos créditos extraordinários por decreto do Executivo, que então o enviará imediatamente ao Legislativo.⁴³

Ainda existe um controle na abertura dos créditos extraordinários, somente não sendo um controle prévio. Do mesmo modo, os créditos extraordinários prescindem da indicação de recursos, ficando vinculados à despesa que justificou sua abertura e sem poder sofrer desvio de finalidade.

O artigo 44 da Lei N.º 4.320/64 leciona que os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo. Porém, esse dispositivo deve ser interpretado em consonância com o artigo 167, § 3º da Constituição Federal⁴⁴, de modo que se conclui que no momento presente os créditos extraordinários são abertos por meio de medida provisória, aplicando-se o artigo 62 da Constituição Federal.

Assim sendo, conclui-se que o § 3º do artigo 167 transfere de maneira atípica a titularidade de direito concedida ao Poder Legislativo de serem ouvidos previamente para, autorizarem ou não, qualquer alteração na Lei Orçamentária, nas hipóteses elencadas nos incisos do supramencionado artigo.

Anteriormente era comum o uso de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários, porém, essa prática era bastante criticada pela doutrina. Não obstante, com a redação da Emenda Constitucional Nº 32/2001 a matéria foi pacificada, de modo que as medidas provisórias são instrumentos hábeis para a abertura desses créditos e aceitos por grande parcela da doutrina. Ressalta-se que o uso das medidas provisórias no âmbito das questões

⁴² MACHADO JÚNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 114.

⁴³ CONTI, José Mauricio (coord.). **Orçamentos Públicos - A Lei 4.320/1964 Comentada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 148.

⁴⁴ Art. 167. São vedados:

[...]

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

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

orçamentárias só é permitida na hipótese de abertura de créditos extraordinários, não nas demais espécies de créditos adicionais.

A referida emenda modificou o artigo 62 da Constituição Federal para incluir um rol de proibições para edição das medidas provisórias. Entre elas, está o item “d” que proíbe medidas provisórias para matérias sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares. Porém, é feita uma ressalva quanto ao previsto no art. 167, § 3º, ou seja, no caso de atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Com isso, a emenda N.º 32/2001 criou uma complexidade na interpretação da matéria. Alguns autores alegaram que seria inconstitucional editar créditos extraordinários por medida provisória, tendo em vista a vedação contida no art. 62, § 1º, *d*. Contudo, através da leitura dos dispositivos mencionados, com a nova redação dada pela emenda, pode-se verificar que a Constituição autoriza o crédito extraordinário, e dá a entender que o instrumento e forma é a medida provisória, uma vez que cita expressamente o crédito extraordinário ao proibir medidas provisórias que tenham como matéria o orçamento e créditos adicionais e logo adiante fazer a ressalva para o art. 167, § 3º, que versa sobre despesas imprevisíveis e urgentes como guerra, comoção interna ou calamidade.

A situação que se esboça é a seguinte: a tese adotada pelo Supremo Tribunal Federal é a de que não há indícios no texto constitucional que impeçam a adoção de medida provisória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com base em sua autonomia de se valerem dos instrumentos normativos que julguem apropriados, respeitando o que está disposto na Constituição Federal. Dessa forma, é possível a abertura de créditos extraordinários por meio de medida provisória no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, contanto que haja previsão nas suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, respectivamente.

Em um primeiro momento essa conjunção impediria a abertura de créditos extraordinários pelos Estados e pelos Municípios que não previssem em suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, o instituto da medida provisória. Especificamente para esses entes federativos, aplica-se o artigo 44 da Lei N.º 4.320/64, recepcionado pela Constituição Federal de 1988 e que continua vigente, cujo mandamento estabelece que os créditos extraordinários podem ser abertos por meio de decreto do Poder Executivo.

Posiciona-se o doutrinador Carlos Alberto de Moraes nesse sentido:

Há, ainda, quem entenda que, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os créditos extraordinários poderiam ser abertos por *decreto* do Poder

Executivo, aplicando-se o disposto no art. 44 da Lei n. 4.320/64, que continuaria em vigor para tais entes.

Quanto a esta questão, posicionamo-nos no sentido de que o art. 44 da Lei n. 4.320/64 permanece aplicável aos Estados e aos Municípios que não instituírem a figura da medida provisória em seus ordenamentos jurídicos. Ressalte-se que se a abertura do crédito extraordinário ocorrer por meio de decreto, este deverá ser enviado imediatamente ao Poder Legislativo (art. 44 da Lei n. 4.320/64). (RAMOS FILHO. 2012, p. 196)⁴⁵

Em ambos os casos, seja o crédito aberto por medida provisória ou por meio de decreto, os créditos extraordinários devem passar pelo crivo do Poder Legislativo. No primeiro caso, deve haver a conversão em lei, em não havendo a conversão no prazo previsto os créditos extraordinários irão perder a sua eficácia desde a data da edição da medida provisória que os houver aberto, cabendo ao Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas que decorrerem da medida, por meio de decreto legislativo, é o que preconiza o artigo 62, § 3º, da Constituição Federal.

De maneira diversa das outras duas espécies de crédito adicional, os créditos extraordinários dispensam a existência de recursos disponíveis para atender a tal despesa, de acordo com a interpretação *a contrario sensu* do artigo 167, V da Constituição Federal e do artigo 43 da Lei N.º 4.320/64, que dizem:

Art. 167. São vedados:

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

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

À vista disso, a Constituição permite que a União obtenha recursos pela cobrança de impostos extraordinários e de empréstimos compulsórios, conforme artigos 154, II e artigo 148, I, respectivamente, ambos da Constituição Federal, veja-se:

Art. 154. A União poderá instituir:

II - na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:

I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência;

⁴⁵ RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 196.

Quanto a vigência dos créditos extraordinários, obedece-se a mesma regra pertinente aos créditos especiais, ou seja, terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente, em consonância ao comando Constitucional do artigo 167, § 2º, da Constituição Federal.

3.4. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO DIREITO FINANCEIRO

Após a exposição dos conceitos pertinentes, adentra-se a possibilidade da aplicação das Medidas Provisórias no âmbito do Direito Financeiro. Conforme elucidado anteriormente, as Medidas Provisórias são um instituto utilizado ante situações de “relevância” e “urgência” e que atribuem ao Poder Executivo a possibilidade de exercer uma função que tipicamente pertence ao Poder Legislativo.

Além disso, recorda-se que as Medidas Provisórias são atos considerados emergenciais e excepcionais, não podendo o Poder Executivo valer-se do instituto como algo costumeiro ou habitual, uma vez que isso seria um flagrante desrespeito à Constituição Federal.

Para melhor compreensão, vale recordar as lições de Heleno Taveira:

A Constituição determina a vedação para que matérias financeiras e especialmente aquelas reservadas à lei complementar sejam veiculadas por Medida Provisória ou mesmo por Lei Delegada. **No caso da Medida Provisória, o art. 62, § 1º, I, d, e III, prescreve ser vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria reservada a lei complementar (inc. III) e relativa a planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º.** E conforme o art. 68, § 1º, não serão objeto de delegação a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos. **(grifo nosso)** (TORRES. 2014, p. 331-332) ⁴⁶

No contexto do Direito Financeiro sua aplicação não é diferente. Conforme versa o artigo 44 da Lei N.º 4.320/64, os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo. Assim, depreende-se que os créditos extraordinários podem ser abertos por meio de decreto.

⁴⁶ TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 331-332.

Entretanto, ao interpretar o supramencionado artigo em conjunto com a parte final do artigo 167, §3º da Carta Magna, que diz que 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, chega-se à conclusão que os créditos extraordinários podem ser abertos por meio de medida provisória, uma vez que se aplica o artigo 62 da Constituição Federal.

Destarte, as Medidas Provisórias são aplicadas ao Direito Financeiro para a abertura de Créditos Extraordinários, que visam atender a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

A Carta Magna trouxe algumas mudanças em relação à Constituição anterior, no que diz respeito ao crédito extraordinário, sendo elas a ampliação das situações que podem ser atendidas por esse tipo de crédito e o estabelecimento das medidas provisórias como seu instrumento de autorização e abertura.

Carlos Alberto de Moraes explica que a princípio essa conjuntura nos faz entender que os Estados, os Municípios e o Distrito Federal estariam impedidos de abrir créditos extraordinários, se adotado o entendimento que o instrumento das medidas provisórias são cabíveis exclusivamente na órbita Federal, uma vez que a Constituição somente atribui ao Presidente a competência para editar tais medidas.⁴⁷

Entretanto o Supremo Tribunal Federal adota a tese de que o texto constitucional não possui indícios que venham a impedir a adoção de medidas provisórias pelos demais entes federativos.⁴⁸

Eis o posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca da questão, na ADI 812-9/TO, da relatoria do Ministro Moreira Alves:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. §§ 3º e 4º do artigo 27 da Constituição do Estado de Tocantins. Adoção de Medida Provisória no âmbito estadual. Pedido de liminar.

Não ocorrência, no caso, dos requisitos da concessão da cautelar.

Pedido liminar indeferido.

[...]

1. Não havendo, na atual Constituição, a proibição de os Estados-membros adotarem a figura da medida provisória, ao contrário do que sucedia com a do Decreto-lei em face da Emenda Constitucional n. 1/69 (art. 200, parágrafo único), e, pelo menos num exame superficial como é o requerido quando do julgamento de pedido liminar, não ocorrendo fortes indícios de que esse instituto atende a peculiaridades excepcionais do plano federal que impeçam seja ele tido do modelo susceptível de inclusão o processo legislativo estadual, não se caracteriza, no caso, a relevância jurídica

⁴⁷ RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 195.

⁴⁸ STF, ADI-MC 812/TO, Rel. Min. Moreira Alves, Pleno, j. em 10-4-1993, *DJ*, 14-5-1993, p. 9002; ADI 425/TO, Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 4-9-2002, *DJ*, 19-12-2003, p. 19.

necessária à concessão de medida excepcional que é a suspensão provisória da eficácia da norma jurídica. [...]

Portanto, com base nessa decisão do Supremo Tribunal Federal, na atual Constituição, não há proibição de os Estados-membros adotarem a figura da medida provisória referente a questões orçamentárias, desde que seja somente na hipótese de abertura de créditos extraordinários.

Então, tanto aos Estados, quanto aos Municípios e ao Distrito Federal é permitido, com fundamento em sua autonomia, utilizar-se dos instrumentos normativos que lhes são disponíveis, inclusive as medidas provisórias, de acordo com o que orienta a Constituição. Conclui-se que é possível a abertura de créditos extraordinários por meio de medida provisória pelos Estados, Municípios e o Distrito Federal, uma vez que haja previsão para tanto em suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, respectivamente.

A questão que surge é em relação aos Estados e Municípios que não trazem no bojo de suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas a previsão do instrumento das medidas provisórias, como é o exemplo do Estado de Alagoas, e de que maneira, então, podem ser abertos os créditos extraordinários nesses Estados e Municípios.

No caso dos entes federativos previamente mencionados, vislumbra-se a possibilidade de abertura dos créditos extraordinários por meio de decreto do Poder Executivo, aplicando-se o disposto no artigo 44 da Lei N.º 4.320/64. No tocante ao tópico, acompanho o entendimento do autor Carlos Alberto de Moraes, quando diz:

Quanto a esta questão, posicionamo-nos no sentido de que o art. 44 da Lei n. 4.320/64 permanece aplicável aos Estados e aos Municípios que não instituírem a figura da medida provisória em seus ordenamentos jurídicos. Ressalte-se que se a abertura do crédito extraordinário ocorrer por meio de decreto, este deverá ser enviado imediatamente ao Poder Legislativo (art. 44 da Lei n. 4.320/64). (RAMOS FILHO. 2012, p. 196) ⁴⁹

Em ambos os casos, sejam os créditos extraordinários abertos por meio de decreto ou medida provisória, eles devem ser ratificados pelo Poder Legislativo.

3.5. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE ALAGOAS

Como explicado anteriormente, o Estado de Alagoas é um exemplo de ente federativo cuja Constituição Estadual não prevê o instrumento das Medidas Provisórias. Seu artigo 84,

⁴⁹ RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 196.

elencado na Seção V “Do Processo Legislativo”, não traz em seu texto a possibilidade de edição desse instrumento.

Ainda assim, deve-se haver outra possibilidade para abertura de créditos extraordinários, levando em consideração que esse ente é passível de situações imprevisíveis e urgentes tais quais qualquer outro, não podendo ficar à mercê do trâmite para edição de uma lei, que por vezes é moroso.

Nesse caso, se houver necessidade do Estado-membro criar um crédito extraordinário, ele o faz por meio de decreto, que deverá ser submetido ao Poder Legislativo, que irá verificar se os pressupostos – imprevisibilidade e urgência – estão presentes. Essa solução encontra respaldo no artigo 44 da Lei N.º 4.320/64.

Desse modo, ante de situações imprevisíveis e urgentes, cabe a alteração do orçamento do Estado por meio da abertura um crédito extraordinário através de decreto, que será enviado imediatamente ao Legislativo para sua análise e, estando presentes todos os seus pressupostos, sua posterior conversão em lei.

4. RECEPÇÃO DA LEI N.º 4.320/64 PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

4.1. INTRODUÇÃO

No âmbito do Direito Financeiro, quanto a suas fontes normativas, afora a Constituição, tem-se as leis complementares, que veiculam as normas gerais de direito financeiro, nas suas diversas modalidades. Neste contexto, a junção dessas fontes normativas cumpre o papel de homogeneização das regras comuns, isso visto que, “como se verifica, o federalismo reclama instrumentos normativos que permitam harmonizar ou uniformizar relações ou condutas dos entes federativos entre si, das quais as ‘leis complementares’, acompanhadas de ‘normas gerais de direito financeiro’, como conteúdo, são apenas uma das suas modalidades”.⁵⁰

O presente capítulo pretende estudar os efeitos da Constituição Federal de 1988 sobre a legislação ordinária anterior a sua edição, especificamente quanto a recepção da Lei N.º 4.320/64, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Pensando logicamente, é de se concluir que toda a legislação ordinária editada sob os mandamentos de uma Constituição, deve acompanhar essa Constituição qualquer que seja seu destino, uma vez que, ao se manifestar elaborando uma nova Constituição, o Poder Constituinte Originário está, na verdade, inaugurando um novo Estado, rompendo com a ordem jurídica anterior e estabelecendo uma nova.

Desse modo, a perda da validade da Constituição acarretaria na consequente perda da validade de toda a ordem jurídica editada em conformidade com ela, tema analisado com mais vagar posteriormente. Logo, a cada edição de uma nova Constituição, a ordem jurídica “começaria do zero”.

Porém, o que se vislumbra na prática é que, resguardado eventuais incompatibilidades entre a legislação ordinária anterior e a nova Constituição, consideram-se as normas ordinárias anteriores eficazes e válidas. Assim, com a instauração de uma nova Constituição, continuam válidas todas as normas infraconstitucionais com ela materialmente compatíveis, migrando estas para a nova ordem jurídica.

⁵⁰ TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 308.

Esse efeito pode ocorrer perante um texto expreso, como por exemplo o artigo 183 da Constituição de 1937 ⁵¹ ou a Constituição Federal de 1988 ao estabelecer que o sistema tributário nacional vigoraria a partir do primeiro dia do quinto mês seguinte ao da sua promulgação, mantendo-se a vigência dos dispositivos da Constituição de 1967, até a presente data.

Sublinha-se que a recepção depende apenas que exista uma compatibilidade material, ou seja, quanto ao conteúdo, não sendo necessária a compatibilidade formal, posto que o “status” da norma recepcionada será definido pela nova Constituição. Também é possível que uma lei anterior à nova Constituição seja parcialmente recepcionada, ou seja, alguns de seus dispositivos, por serem materialmente compatíveis com a nova ordem constitucional, são recepcionados; enquanto que outros, por serem incompatíveis, são revogados.

No federalismo cooperativo brasileiro, devido à ampla descentralização das unidades federativas e à elevação do direito financeiro à competência concorrente (artigo 24, I da Constituição Federal), as “normas gerais” ganham espaço privilegiado para cumprir o mandato de reduzir diferenças e harmonização de legislações.

Desenvolver legislação para os entes federados baseada em padrões comuns ou consistente com as políticas públicas, o ordenamento jurídico e o planejamento de assuntos de competência da União, incluindo a retenção de poderes legislativos por meio de leis complementares.

Ao ampliar o rol de matérias sujeitas a normas gerais, a Constituição permite a formação de um amplo conjunto de leis complementares que, embora interligadas, seguem os mesmos princípios constitucionais, mas não atendem aos critérios de sistematização com uniformidade suficiente, juntamente com a racionalização das finanças públicas.

Diante disso, é de concluir que a Constituição Financeira obteria melhores resultados mediante uma unificação das normas gerais ou, pelo menos, uma ampla consolidação da legislação, com atualização e eliminação da dispersão de textos que caracterizam nosso direito financeiro, com dúvidas até mesmo quanto à aplicação combinada dos seus dispositivos, como é o caso da relação entre a Lei N.º 4.320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2001).

4.2. DO FUNDAMENTO DE VALIDADE DAS NORMAS JURÍDICAS

⁵¹ Art. 183 - Continuam em vigor, enquanto não revogadas, as leis que, explícita ou implicitamente, não contrariem as disposições desta Constituição.

Nas palavras do ilustre professor Gabriel Ivo “a validade de qualquer norma jurídica não se constitui num atributo que possamos deduzir intrinsecamente. As normas jurídicas não são validas em si. A validade depende do relacionamento da norma produzida com as demais normas do sistema”.⁵²

Antes de aprofundar o estudo acerca do fenômeno da recepção, faz-se necessário entender o conceito de validade das normas jurídicas. Em apertada síntese, segundo o autor Hans Kelsen uma ordem deveria ser entendida como um sistema de normas cuja unidade reside no fato de todas elas apresentarem o mesmo fundamento de validade. Em consequência disso, uma norma jurídica pertenceria a determinada ordem jurídica quando a sua validade se fundasse na norma fundamental deste ordem.⁵³

Ao tratar do fenômeno da criação do direito, o autor leciona a premissa de que, numa determinada ordem jurídica, a produção de qualquer norma é determinada por outra norma do sistema e, em último grau, pela norma fundamental, de maneira que uma norma jurídica só pertenceria a uma ordem jurídica quando produzida em conformidade com outra norma do mesmo sistema. Nessa circunstância, pode-se chamar a norma que serve como fundamento de validade de norma superior, enquanto a outra, de norma inferior.

Assim, entende-se que Hans Kelsen apresentava um escalonamento de normas no qual era necessário que a norma inferior respeitasse a norma superior, dado que aquela seria seu fundamento de validade. Para examinar o fundamento de validade de uma norma inferior que pertence a um determinado ordenamento jurídico, deve-se analisar se sua produção foi de acordo com a norma fundamental superior.

Dizer que existe tutela específica da Constituição significa afirmar que a Lei Fundamental se beneficia de um regime jurídico diferente. **Com efeito, as normas componentes de um Ordenamento Jurídico encontram-se dispostas segundo uma hierarquia e formando uma espécie de pirâmide legal, fazendo com que todas as demais normas que lhe vêm abaixo, a ela se encontram subordinadas.** Estar juridicamente subordinada implica que uma determinada norma prevalece sobre a inferior em qualquer caso em que com ela conflite. **A norma superior demanda obediência, de tal sorte que esta lhe deverá dar sempre inteiro cumprimento sob pena de vir a ser viciada.** Vê-se, assim, pois, que a um regime especial para a sua produção corresponde, de outro lado, uma *posição hierárquica superior das normas constitucionais sobre as infraconstitucionais*. Portanto, é na Constituição formal que se pode ficar evidenciada a superioridade das normas constitucionais sobre as ordinárias. Nos países que adotam Constituições formais, caracterizadas, como visto, por um processo de elaboração mais dificultoso que o previsto para as leis ordinárias, assim como por um regime jurídico constitucional, dá-se em razão deste próprio regime jurídico uma ascendência, uma superioridade, uma maior importância em favor das regras por ele beneficiadas, de tal maneira que elas passam a conformar, a

⁵² IVO, Gabriel. **Constituição Estadual: competência para a elaboração da Constituição do Estado-membro**. São Paulo: Editora Max Limonad, 1997, p. 179.

⁵³ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009, p. 40.

moldar, a jungir a seus férreos princípios toda a atividade jurídica submetida ao seu sistema. Qualquer ato jurídico de natureza infraconstitucional padecerá do supremo vício da ilegalidade, o qual, no caso, em razão de ser praticado contra a Lei Maior, denomina-se inconstitucionalidade. *A supremacia das normas constitucionais é assegurada através de processos próprios, que vem negar aplicação, negar executoriedade aos atos praticados contra seus comandos e até mesmo suprimir em definitivo uma lei inconstitucional.* (BASTOS. 1997, p. 46-47) (**grifo nosso**)⁵⁴

Salienta-se que o exercício do poder constituinte originário dá ensejo a uma nova ordem jurídica, independente da anterior, o que pode acarretar na dúvida acerca da relação entre uma nova Constituição e a legislação ordinária anterior a ela. É o que analisa o tópico seguinte, destinado a responder à questão anterior.

4.3. DO FENÔMENO DA RECEPÇÃO

Como exposto acima, considera-se o poder constituinte originário como inicial, de modo que ele funda uma ordem jurídica nova, em ruptura com a antiga ordem jurídica. A partir desta constatação, surgem dois pontos a serem discutidos: o direito infraconstitucional anterior que seja compatível e o que seja incompatível com a nova Constituição. Para os fins deste trabalho, o foco deve ficar em torno do primeiro ponto: o fenômeno da recepção das normas infraconstitucionais compatíveis com a nova Constituição.

Nos termos do art. 2º, § 1º, do Decreto-Lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) “a lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior”. Nesse contexto, a questão central consiste em saber quando o advento de uma nova Constituição acarreta na recepção ou revogação de uma norma infraconstitucional anterior.

Consonante ensinamento de Michel Temer, “o fenômeno da recepção destina-se a dar continuidade às relações sociais sem a necessidade de nova, custosa, difícil e quase impossível manifestação legislativa ordinária”.⁵⁵

A solução repousa no fato da nova ordem constitucional inaugurada acolher as normas infraconstitucionais que lhe são compatíveis, ainda que a partir desse acolhimento ocorra uma nova “roupagem normativa”, acarretando no fenômeno da recepção, conforme o qual a legislação infraconstitucional produzida antes da edição de uma nova Constituição será

⁵⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 46-47.

⁵⁵ IVO, Gabriel. **Constituição Estadual: competência para a elaboração da Constituição do Estado-membro**. São Paulo: Editora Max Limonad, 1997, p. 198.

acolhida pelo novo Texto Magno, continuando em decorrência do princípio de economia e segurança legislativa.

Assim, com o propósito de evitar-se o infindável trabalho de reiniciar a construção do sistema de normas ordinárias, apercebeu-se que muito mais apropriado e coerente seria fazer com que as leis inferiores à Constituição pudessem ser aproveitadas quando compatíveis com as normas constitucionais, originando, desse modo, o fenômeno chamado de *recepção constitucional*.

Com isso, no Brasil, aplica-se o *princípio da continuidade da Ordem Jurídica*, que significa o aproveitamento dos atos legislativos anteriores quando compatíveis com a nova Constituição. (NETO. 2009, p. 145) ⁵⁶

Tomando como exemplo a Constituição de 1937, onde há um texto expresso, encontra-se justificada a migração da legislação ordinária anterior. Entretanto, a recepção ocorre ainda que de forma não é expressa. As normas infraconstitucionais anteriores, desde que sejam compatíveis com a nova Constituição, estarão automaticamente recepcionadas.

Isso se explica juridicamente pela tese de recepção evocada por Kelsen, em sua obra Teoria Pura do Direito, que diz:

As normas de uma ordem jurídica valem enquanto a sua validade não termina, de acordo com os preceitos dessa ordem jurídica. **Na medida em que uma ordem jurídica regula sua própria criação e aplicação, ela determina o começo e o fim da validade das normas jurídicas que a integram. As constituições escritas contêm em regra determinações especiais relativas ao processo através do qual, e através do qual somente, podem ser modificadas.** [...] Decisivo é o fato de a Constituição vigente ser modificada ou completamente substituída por uma nova Constituição através de processos não previstos pela Constituição até ali vigente. Em regra, por ocasião de uma revolução destas, somente são anuladas a antiga Constituição e certas leis politicamente essenciais. Uma grande parte das leis promulgadas sob a antiga Constituição permanece, como costuma dizer-se, em vigor. No entanto, esta expressão não é acertada. **Se estas leis devem ser consideradas como estando em vigor sob a nova Constituição, isto somente é possível porque foram postas em vigor sob a nova Constituição, expressa ou implicitamente, pelo governo revolucionário. O que existe, não é uma criação de Direito inteiramente nova, mas recepção de normas de uma ordem jurídica por uma outra;** [...] Mas também essa recepção é produção de Direito. Com efeito, o imediato fundamento de validade das normas jurídicas recebidas sob a nova Constituição, revolucionariamente estabelecida, já não pode ser a antiga Constituição, que foi anulada, mas apenas o pode ser a nova. **O conteúdo destas normas permanece na verdade o mesmo, mas o seu fundamento de validade, e não apenas este mas também o fundamento de validade de toda a ordem jurídica, mudou.** Com o tornar-se eficaz da nova Constituição, modificou-se a norma fundamental, quer dizer, o pressuposto sob o qual o fato constituinte e os fatos em harmonia com a Constituição podem ser pensados como fatos de produção e de aplicação de normas jurídicas. (KELSEN. 2009, p. 233-234) **(grifo nosso)** ⁵⁷

⁵⁶ NETO, Manoel Jorge e Silva. **Curso de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 145.

⁵⁷ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009, p. 233-234.

Sucedee, então, conforme Kelsen, uma recepção do direito anterior que não seja incompatível com a nova Constituição, permanecendo a legislação anterior em vigor, no entanto com novo fundamento de validade, que é a nova Constituição.

Quanto do direito infraconstitucional que seja incompatível com a nova Constituição, foi acolhida pelo Supremo Tribunal Federal tese da revogação das normas infraconstitucionais anteriores e incompatíveis com a nova ordem constitucional.

Conclui-se que todos os atos que surgem com o intuito de criar ou aplicar normas jurídicas não são mais pensados sob o prisma da antiga norma fundamental, mas sim sob o prisma da nova norma fundamental. Assim, não são mais consideradas válidas normas ditadas sob a antiga Constituição, tal qual não são considerados competentes órgãos instituídos de acordo com a antiga Constituição.⁵⁸

Explica o doutrinador Manoel Gonçalves que a lei persistiria, apesar da substituição do legislador, apesar da substituição, portanto de sua fonte. Elas seriam imputadas não apenas àqueles que historicamente as editam, mas também àqueles que posteriormente as aceitam como leis.⁵⁹

À vista disso, onde a nova Constituição dispor, de forma explícita ou implícita, de maneira diversa a recepção da legislação ordinária anterior, é impossível a ocorrência desse fenômeno, perdendo sua validade o direito anterior com a perda da eficácia da Constituição anterior.

Assim sendo, com a entrada em vigor de uma nova Constituição, as normas infraconstitucionais com ela materialmente incompatíveis são revogadas, ou seja, retiradas do mundo jurídico, deixando de ter vigência e, conseqüentemente, validade.

Acerca do assunto elucida Luís Roberto Barroso:

[...] ao definir as duas regras básicas que, no ordenamento brasileiro, regem a relação entre o direito infraconstitucional anterior e a nova constituição: a) todas as normas infraconstitucionais anteriores, naquilo que forem compatíveis com a nova ordem constitucional, continuam válidas, mas agora com outro fundamento de validade; b) as normas infraconstitucionais anteriores que forem incompatíveis com a nova ordem constitucional é tida como automaticamente revogada. (BARROSO *apud* GONZALEZ. 2016, p. 01).⁶⁰

⁵⁸ *Ibidem*, p. 235.

⁵⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 97.

⁶⁰ GONZALEZ, Gabriel Araújo. **Aproximações entre a teoria pura do direito e a recepção das normas infraconstitucionais no ordenamento brasileiro**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4737, 20 jun. 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/49801/aproximacoes-entre-a-teoria-pura-do-direito-e-a-recepcao-das-normas-infraconstitucionais-no-ordenamento-brasileiro>>. Acesso em: 19 dez. 2023.

4.4. DA LEI N.º 4.320/64

A Lei N.º 4.320/64 é uma lei federal que estabelece Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Ela se aplica a todos os órgãos e entidades da administração pública, seja direta ou indireta, incluindo fundos especiais e entidades governamentais que recebam recursos públicos, estabelecendo normas para a elaboração e execução do orçamento público, bem como para a administração e controle da receita e despesa pública.

A Lei N.º 4.320/64 fora originalmente editada em 17 de março de 1964, isso quer dizer que na época de sua criação a Constituição de 1946 era vigente. Foi inclusive com a Constituição de 1967, que as normas gerais de direito financeiro foram separadas das normas gerais de direito tributário. Medida de extrema importância para assegurar a diferenciação para efeitos de aplicação. Ademais, nessa Constituição não existia a figura da lei complementar, e por esse motivo, a Lei N.º 4.320/64 é uma lei ordinária.

O instrumento da lei complementar foi criado apenas com a Emenda 1/1969, que alterou a Constituição de 1967. A Constituição de 1967 assim dispunha quanto à lei complementar: “Art. 49. O processo legislativo compreende a elaboração de: [...] II – leis complementares à Constituição.” E a Constituição de 1988 manteve o instrumento, além de recepcionar a Lei N.º 4.320/64 como uma lei complementar, já que a própria Constituição de 1988 atribuiu à lei complementar a regulamentação de diversas matérias de finanças públicas, a maior parte delas concentradas entre os artigos 163 a 169.

Esse fenômeno ocorre pois, desde que materialmente compatíveis, as normas infraconstitucionais são recepcionadas e permanecem válidas, havendo às devidas alterações de “ordem formal”, que dizem respeito ao “status jurídico” da norma. Logo, a Lei N.º 4.320/64 era materialmente compatível com a Constituição de 1988, de maneira que foi recepcionada, apenas havendo uma alteração de ordem formal quanto ao seu antigo status de lei ordinária.

Assim identifica-se a aproximação entre a Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen e a teoria da recepção. Como estudado nesse trabalho, as ideias de Hans Kelsen servem como fundamentação para defender que a Lei N.º 4.320/64 deve ser tratada como lei complementar.

Desta forma, ainda que a Lei N.º 4.320/64 seja originalmente uma lei ordinária, ela foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 como lei complementar, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2238/DF, ainda que de

forma lateral. Isso implica dizer que a Lei N.º 4.320/64 tem atualmente status de lei complementar e não de lei ordinária, como foi editada originalmente.

Veja-se o posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca da questão, na ADI 2238/DF, da relatoria do Ministro Alexandre de Moraes: “[...] *Por abranger assuntos de natureza diversa, pode-se regulamentar o art. 163 da Constituição por meio de mais de uma Lei Complementar*”, ou seja o Supremo Tribunal Federal já decidiu que o art. 163 da Constituição de 1988 pode ser regulamentado por mais de uma lei complementar.⁶¹

Não restam dúvidas, então, de que, apesar de ser uma lei ordinária, a Lei N.º 4.320/64 foi recepcionada e tem atualmente o status de lei complementar, tratando do tema de normas gerais de finanças públicas.

Como expõe o autor Heleno Taveira, “as leis complementares cumprem duas funções basilares em nosso sistema federativo: de integração orgânica das competências federativas, para obter coerência, uniformidade ou harmonização das leis das pessoas políticas (*i*); e, para os destinatários mediatos, a função de segurança jurídica das fontes, ao estabelecer certeza jurídica quanto aos critérios jurídicos empregados pelas leis dos entes federativos, vinculados às “normas gerais” (*ii*)”.⁶²

O supramencionado doutrinador prossegue explicando como a “lei complementar é forma, veículo legislativo de introdução de normas, como modalidade de “fonte legislativa”. A finalidade das leis complementares, e tanto mais como “normas gerais em matéria de direito financeiro”, foi sempre aquela da busca de redução das divergências das leis, para assegurar a unidade econômica do federalismo, ao que a Constituição de 1988 exige expressamente sua reserva a certas matérias (art. 24, I; art. 163; art. 18, §§ 2º, 3º e 4º; art. 25, § 3º; art. 23, parágrafo único; art. 43, § 1º, I e II; art. 100, § 15 ; art. 146; art. 161; art. 165, § 9º, I e II; art. 166, § 6º; art. 168; art. 169; art. 195, § 11 ; art. 198 , § 2º e 3º; art. 202)”.⁶³

Como resta demonstrado, as leis complementares – com especial destaque para a Lei N.º 4.320/64 – cumprem papel de fundamental importância no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente ao estabelecer as normas gerais das matérias das competências concorrentes, como são aquelas de natureza financeira e orçamentária.

⁶¹ STF, ADI 2.238/DF, Relator Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. em 24-6-2020, DJE de 31-8-2020, p. 15

⁶² TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 311.

⁶³ *Ibidem*, p. 313.

4.5. DA RECEPÇÃO DO ARTIGO 44 DA LEI N.º 4.320/64

Dentre os diversos aspectos importantes da Lei N.º 4.320/64, destacam-se para fins desse trabalho as autorizações para que o Poder Executivo possa executar os gastos, no caso em apreço, a abertura de créditos adicionais, com todas essas situações específicas definidas pela Lei N.º 4.320/64, quais sejam, os créditos suplementares e especiais autorizados por lei e abertos por decreto, e os créditos extraordinários abertos por decreto do Poder Executivo.

A Constituição Federal de 1988 recepciona, portanto, o artigo 44 da Lei N.º 4.320/64 no que tange à matéria que disciplina os créditos extraordinários. Evocando, são os créditos destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública, vide inteligência do artigo 41, III, da Lei N.º 4.320/64.

Como explicado no capítulo anterior, esses créditos fazem face a despesas que vão decorrer de fatos que não possibilitam um planejamento prévio na Lei Orçamentária e, por conta disso, são créditos que exigem um procedimento mais célere por parte do Poder Executivo para sua abertura.

Desse panorama resulta a necessidade de interpretação conjunta de dispositivos legais e constitucionais, sendo o artigo 44 da Lei N.º 4.320/64 que ensina que os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo, e do dispositivo trazido no artigo 167, § 3º da Constituição Federal, de modo que se conclui que no momento presente os créditos extraordinários são abertos por meio de medida provisória, aplicando-se o artigo 62 da Constituição Federal.⁶⁴

Ficou tácita, após mais de uma década sob o sustentáculo da Constituição Federal de 1988, a razoabilidade jurídica da aplicação das medidas provisórias para as despesas extraordinárias. A leitura dos parâmetros constitucionais condizem com a medida provisória como uma alternativa para tais despesas. Além disso, o Supremo Tribunal Federal adota a tese de que o texto constitucional não possui indícios que venham a impedir a adoção de medidas provisórias pelos entes federativos.

A exceção à regra apresentada anteriormente são os Estados e Municípios que não trazem no bojo de suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas a previsão do instrumento das

⁶⁴ Art. 167. São vedados:

[...]

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

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

medidas provisórias, e de que maneira, então, podem ser abertos os créditos extraordinários nesses Estados e Municípios.

Nesses casos, vislumbra-se a possibilidade aplicação do artigo 44 da Lei N.º 4.320/64, em razão de ter sido recepcionado pela Constituição de 1988, de modo que a abertura dos créditos extraordinários será feita por meio de decreto do Poder Executivo. Essa é a única maneira que esses entes federativos detêm para a abertura dos créditos extraordinários.

Quanto a sua tramitação no Poder Legislativo, as medidas provisórias são atos normativos que possuem força de lei e que podem ser editadas pelo Presidente da República nos casos em que estejam presentes os pressupostos da relevância e urgência⁶⁵. Elas inauguram o ordenamento positivo de imediato, pela manifestação monocrática somente do chefe do Poder Executivo.

Ao longo de toda a redação do artigo 62 da Constituição Federal, encontram-se os pressupostos que devem ser observados e a orientação para o processo de elaboração pelo chefe do Executivo, como também a necessidade de apreciação pelo Congresso Nacional, seus prazos e vedações, em suma, todos os aspectos que são necessários considerar durante o processo de edição das medidas provisórias.

Uma vez publicada a medida, sua vigência é imediata e ela passa a possuir força de lei. Porém, conforme estabelece o *caput* do já mencionado artigo 62 da Constituição, as medidas editadas devem ser submetidas de imediato ao Congresso Nacional, que terá prazo de sessenta dias para apreciá-las, podendo o prazo ser prorrogado uma vez por igual período.

Se não for convertida em lei dentro do prazo legal, a medida provisória perderá sua eficácia desde sua edição, cabendo ao Congresso Nacional, por decreto legislativo, disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes, segundo preconizado pelo § 3º, com redação dada pela EC nº 32, de 11/09/2001.⁶⁶

Por fim, segundo teor do § 12, “aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto”. Recordando que, em se tratando de matéria de Direito Financeiro, a aplicabilidade das medidas provisórias limita-se somente à abertura de créditos extraordinários, de acordo com o que versa o artigo 167, § 3º, da Constituição Federal.

⁶⁵ Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

⁶⁶ § 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

Do mesmo modo, os créditos extraordinários abertos por meio de decreto do Poder Executivo, nos Estados e Municípios que não trazem no bojo de suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas a previsão do instrumento das medidas provisórias, deverão dar imediato conhecimento do decreto ao Poder Legislativo, ou seja, a lei não exclui o imediato envio ao Legislativo do respectivo decreto.

Em ambos os casos, sejam os créditos extraordinários abertos por meio de decreto ou medida provisória, eles devem ser ratificados pelo Poder Legislativo, que analisará se estão presentes todos os pressupostos necessários, especificamente a imprevisibilidade e a urgência. Assim dizendo, o decreto do Poder Executivo será submetido a análise pelo Poder Legislativo que verificará se estão presentes os mesmos pressupostos das medidas provisórias para abertura dos créditos extraordinários.

Por se tratar do único decreto do Poder Executivo submetido ao Poder Legislativo, cabe a este último julgar a ação do chefe do Poder Executivo, em sua função de conhecedor da emergência, sopesando todas as circunstâncias e dedicando-se a evitar excessos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho pretendeu entender a aplicação das medidas provisórias no âmbito do direito financeiro, no que concerne à abertura de créditos extraordinários como medida de alteração do orçamento no seu plano normativo. Para atingir esse objetivo foi necessário entender o instituto das medidas provisórias, além dos créditos adicionais extraordinários e a Lei N.º 4.320/64, que norteia as ações do Estado.

A Lei Orçamentária é extremamente relevante para toda a sociedade atual, ante o aspecto amplo de bens e serviços prestados pelo Poder Público. A promoção desses bens e serviços é uma responsabilidade compartilhada por todos os entes federativos e que requer a sua participação e comprometimento.

Ao longo da sua execução, porém, podem ocorrer ajustes orçamentários, alguns deles através de créditos adicionais, que são as alterações que se impõem à Lei Orçamentária, adequando-a a realidade.

Para se atingir uma compreensão da abertura de créditos extraordinários como medida de alteração do orçamento no seu plano normativo, definiu-se três objetivos específicos. O primeiro foi a análise inicial acerca do instituto das medidas provisórias. Verificou-se sua origem e desenvolvimento histórico, seu desenvolvimento também na esfera nacional, além de seu conceito, natureza jurídica, pressupostos e processo de edição.

Depois, foi estudada a aplicação das medidas provisórias na esfera do direito financeiro, a partir da análise dos créditos adicionais e suas espécies. A análise permitiu concluir que pela espécie de crédito adicional extraordinário possuir como suas características a imprevisibilidade e urgência da situação, ele demanda uma ação urgente por parte do Poder Público, ou seja, no processamento dos créditos extraordinários, há uma inversão de ordem procedimental, visando à agilidade na sua abertura, de modo que as medidas provisórias são instrumentos hábeis para a abertura dessa espécie de créditos.

Evidente que ainda existe um controle na abertura dos créditos extraordinários, no entanto não sendo este um controle anterior a sua abertura, mas de modo diverso, posterior. Do mesmo modo, os créditos extraordinários prescindem da indicação de recursos, ficando vinculados à despesa que justificou sua abertura e sem poder sofrer desvio de finalidade.

Também foi estudada a decisão do Supremo Tribunal Federal acerca da questão, na ADI 812-9/TO, da relatoria do Ministro Moreira Alves que pacificou o entendimento que na atual Constituição, não há proibição de os Estados-membros adotarem a figura da medida provisória

referente a questões orçamentárias, desde que seja somente na hipótese de abertura de créditos extraordinários.

Com base em sua autonomia, aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal é permitido utilizar-se dos instrumentos normativos que lhes são disponíveis, inclusive as medidas provisórias, de acordo com o que orienta a Carta Magna. Logo, é possível a abertura de créditos extraordinários por meio de medida provisória pelos Estados, Municípios e o Distrito Federal, desde que haja previsão para tanto em suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, respectivamente.

No entanto, é importante reconhecer a questão acerca dos Estados e Municípios que não trazem no bojo de suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas a previsão do instrumento das medidas provisórias, e de que maneira, então, podem ser abertos os créditos extraordinários nesses Estados e Municípios.

Sendo assim, a partir desse estudo, pode-se concluir que no caso dos entes federativos supramencionados, vislumbra-se a possibilidade de abertura dos créditos extraordinários por meio de decreto do Poder Executivo, aplicando-se o disposto no artigo 44 da Lei N.º 4.320/64, que foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 e possui vigência até os dias de hoje, sendo essa é a única maneira que esses entes federativos detêm para a abertura dos créditos extraordinários.

Chegou-se à conclusão que, tanto os créditos extraordinários abertos por meio de decreto, quanto os abertos por meio de medida provisória, devem ser ratificados pelo Poder Legislativo, que analisará se estão presentes todos os pressupostos necessários, quais sejam, a imprevisibilidade e a urgência. De modo que o decreto do Poder Executivo será analisado pelo Poder Legislativo que verificará se estão presentes os mesmos pressupostos das medidas provisórias para abertura dos créditos extraordinários.

No último momento, analisou-se a Lei N.º 4.320/64, em decorrência da sua contribuição para a harmonização das normas de Direito Financeiro no ordenamento jurídico brasileiro. Em especial, o processo de recepção da referida lei pela Constituição Federal de 1988, pois fora originalmente editada como lei ordinária, visto que estava vigente à época a Constituição de 1946, que não previa a figura da lei complementar.

Entretanto, ao recepcionar a Lei N.º 4.320/64, a Carta Magna o fez como uma lei complementar, tendo em vista que a própria Constituição de 1988 atribuiu à lei complementar a regulamentação de diversas matérias de finanças públicas.

Este fenômeno se dá pois, enquanto as normas constitucionais forem compatíveis em substância, serão aceitas e permanecerão válidas, sujeitas às alterações necessárias na “ordem

formal” relativa ao “status jurídico” das normas. A Lei N.º 4.320/64 foi, portanto, aceita como substancialmente compatível com a Constituição de 1988, com apenas alterações formais em seu status anterior.

A devida elaboração e execução da lei orçamentária é uma tática essencial para se garantir um presente e futuro melhores para toda a população, trazendo benefícios para a sociedade como um todo. Uma lei orçamentária bem executada é garantia que todos os serviços prestados pelo Poder Público, como educação, saúde, segurança, estão alcançado seus destinatários, e aumentando a qualidade de vida da população em geral.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Luís Sérgio. **Uma análise sobre as decisões do STF em ADIs de Medidas Provisórias sobre créditos extraordinários**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, 2012. Disponível em: <https://www.assecorsindical.org.br/files/6913/5896/1569/rbpo_vol_2_num_2_uma-analise-sobre-as-decisoes.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2023
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1997.
- BRANDÃO, Priscila dos Santos. **Medidas Provisórias e a análise dos requisitos de relevância e urgência pelo Poder Judiciário**. Trabalho de Conclusão de Curso – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 63, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/189060/TCC%20Priscila%20dos%20Santos%20Brand%C3%A3o.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 17 jun. 2023.
- BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1937**. Brasília, DF: Presidência da República, [1937]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 11 dez. 2023.
- BRASIL. [Constituição (1969)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, [1967]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 17 jun. 2023.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 jun. 2023.
- CONTI, José Mauricio (coord.). **Orçamentos Públicos - A Lei 4.320/1964 Comentada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- CUNHA, Douglas. **Aplicação das normas Constitucionais no tempo**. Jusbrasil, 2018. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/aplicacao-das-normas-constitucionais-no-tempo/617353611#:~:text=Enfatizamos%20que%20a%20recep%C3%A7%C3%A3o%20depende,compatibilidade%20formal%20n%C3%A3o%20%C3%A9%20necess%C3%A1ria.>>>. Acesso em: 12 dez. 2023.
- DE OLIVEIRA, Icaro Aron Paulino Soares. **Constituição da Itália de 1947 (revisada em 2020)**. JUS.com.br, 21 maio 2022. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/98081/constituicao-da-italia-de-1947-revisada-em-2020>>. Acesso em: 16 jun. 2023.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. São Paulo: Saraiva, 1999.

GONÇALVES, Manuela de Oliveira. **Da Medida Provisória**. Revista Âmbito Jurídico, Revista 09, 31 maio 2002. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/da-medida-provisoria/>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

GONZALEZ, Gabriel Araújo. **Aproximações entre a teoria pura do direito e a recepção das normas infraconstitucionais no ordenamento brasileiro**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4737, 20 jun. 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/49801/aproximacoes-entre-a-teoria-pura-do-direito-e-a-recepcao-das-normas-infraconstitucionais-no-ordenamento-brasileiro>>. Acesso em: 19 dez. 2023.

IVO, Gabriel. **Constituição Estadual: competência para a elaboração da Constituição do Estado-membro**. São Paulo: Editora Max Limonad, 1997.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

LOBO, Moisés Muniz. **Natureza e definição jurídica das medidas provisórias**. Jusbrasil, 2014. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/natureza-e-definicao-juridica-das-medidas-provisorias/119755810>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

LOBO, Moisés Muniz. **Origem e desenvolvimento histórico das medidas provisórias**. Jusbrasil, 2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/origem-e-desenvolvimento-historico-das-medidas-provisorias/120000634?_gl=1*_1njrowa*_ga*NDk5NDA5NzI0LjE2NjIwODEzOTE.*_ga_QCSXBQ8XPZ*MTY4Njg2ODM4NS4xNS4wLjE2ODY4NjgzODUuNjAuMC4w>. Acesso em: 16 jun. 2023.

MACHADO JÚNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

DE OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MARTINHO, Márcio. **Lei 4320 é recepcionada como Lei Complementar: Entenda as Implicações**. Portal Contabilidade Pública, 2023. Disponível em: <<https://portalcontabilidadepublica.com.br/lei-4320-recepcionada-como-lei-complementar/>>. Acesso em: 12 dez. 2023.

MARTINHO, Márcio. **Lei 4320/64 é lei complementar?**. Portal Contabilidade Pública, 2022. Disponível em: <<https://portalcontabilidadepublica.com.br/lei-4320-lei-complementar/>>. Acesso em: 12 dez. 2023.

NETO, Manoel Jorge e Silva. **Curso de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

PEREZINO, Luiz Fernando de Mello. **Crédito extraordinário: discussão sobre tramitação e forma de operacionalização**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 36, n. 142, p. 297-306, abr./jun., 1999. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/492/r142-23.PDF?sequence=4&isAllowed=y#:~:text=%E2%80%9CDe%20acordo%20com%20o%20%C2%A7,calamidade%20p%C3%BAblica'%20\(g.n.\).>](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/492/r142-23.PDF?sequence=4&isAllowed=y#:~:text=%E2%80%9CDe%20acordo%20com%20o%20%C2%A7,calamidade%20p%C3%BAblica'%20(g.n.).>)>. Acesso em: 30 jan. 2024.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.