

PGE/PGM



Rodada 14.2020



Rodada 14.2020

1. O Estado X, face à pandemia do COVID-19, necessita adquirir materiais e equipamentos hospitalares. Entretanto, na lei orçamentária, não existe previsão de realização de tal despesa, tampouco recursos que possam ser remanejados para satisfazer tal necessidade.

Dessa maneira, o governador do estado X formula os seguintes questionamentos:

1. considerando tratar-se de uma situação emergencial, qual é a forma adequada para atender às despesas imprevisíveis e urgentes? Há necessidade de prévia autorização legislativa?;
2. a prorrogação dos créditos com o escopo de atender à referida despesa é possível?;
3. a demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação de programas públicos para enfrentar a pandemia é necessária?

Na qualidade de procurador do estado, responda aos questionamentos formulados.

Comentários

OBSERVAÇÕES INICIAIS – DA ESTRUTURA DO PARECER

O parecer é peça comum nas atividades da Advocacia Pública e funciona como instrumento formal pelo qual o advogado público soluciona uma dúvida jurídica levantada pela Administração ou se manifesta, obrigatória ou facultativamente, sobre a regularidade de determinado procedimento.

Todo e qualquer parecer é composto de um cabeçalho que identifica o procedimento ou processo em que é exarado e uma ementa que deve conter o resumo do assunto tratado no parecer.

A ausência de ementa, normalmente, acarretará a subtração de pontuação na nota do candidato, portanto merece especial atenção. Não há uma regra rígida sobre como ela deve ser elaborada, mas é consensual que deve representar um resumo fiel e claro do texto.

As ementas contêm um cabeçalho seguido de pequenas frases refletindo o desenvolvimento dos textos jurídicos resumidos. Em provas de concursos, fazer o cabeçalho, em regra, já é suficiente para obter a respectiva pontuação.

Ultrapassada essa fase, o parecerista deve fazer um relatório sumário sobre a questão posta na consulta ou nos autos.

Faz-se imprescindível ressaltar, nesse ponto, que os pareceres são documentos elaborados por juristas, porém são destinados a indivíduos que, necessariamente, não têm conhecimento técnico sobre o direito. Portanto, o

relatório deve ser elaborado de forma a traduzir, precisamente, por intermédio de uma linguagem clara e objetiva, a dúvida que está sendo levantada.

É importante salientar, ainda, que existe uma fórmula consagrada para marcar o fim do relatório e o início da fundamentação. O mais comum é: “É o relatório. Passa-se (ou passo) a opinar”. É possível encontrar infinitas variações dessa fórmula, mas, no fundo, todas consistem em estabelecer esse marco.

A fundamentação tem uma conotação mais jurídica. Nessa fase, o candidato deve demonstrar os seus conhecimentos sobre as questões levantadas e sumarizadas no relatório.

Para facilitar a correção, é interessante dividir a fundamentação em subtópicos. As provas, comumente, cobram em um mesmo parecer mais de um assunto e dividi-los é uma forma de demonstrar que o candidato compreendeu o que foi pedido e dará conforto ao corretor sobre seu domínio em relação à matéria em foco.

A conclusão, por sua vez, deve corresponder, ponto por ponto, às questões sugeridas na elaboração da consulta. É importante rebater, especificamente, em sua conclusão, cada questão controvertida que você tenha identificado na proposição da prova.

A praxe administrativa em matéria de emissão de pareceres ensina que um parecer, em regra, é feito por um advogado e encaminhado para aprovação do seu superior. Assim, é de bom-tom, ao fim da conclusão, que o candidato escreva a seguinte fórmula — que também encontra diversas variações: “É o parecer. À consideração superior”.

Ao final do parecer, deve constar local, data e o cargo do parecerista. Ressalta-se que essas informações deverão ser genéricas, haja vista que a identidade do candidato, quando da realização de exames, deve ser preservada.

TÓPICOS DO CASO CONCRETO

Estabelece o artigo 167, I, II e VI, da Constituição Federal que são vedados o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais e a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

Entretanto, a própria Carta Magna traz exceções às referidas vedações. De fato, prevê a CF, no § 3º do artigo 167, 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 seu artigo 62.

Sobre a temática, Harrison Leite leciona que:

“Diz-se imprevisível a despesa que não ocorre numa situação normal, de previsibilidade. Aplicando-se a teoria da imprevisibilidade, do direito privado (cláusula rebus sic stantibus), nota-se o seu cabimento quando surge um fato de desequilíbrio, não previsto pelos contratantes, a justificar uma solução excepcional ou extraordinária.

Com as devidas ponderações, o entendimento não é diverso no setor público. Despesa que justifica a abertura de crédito extraordinário deve ser aquela que sequer poderia ser imaginada quando da elaboração do orçamento, de modo que criá-la, ainda que através de um instrumento normativo precário, é suportado pelo direito mais do que não a realizar. (sic)

Além de imprevisível, a despesa deve ser urgente, pois, do contrário, poderá esperar sua alocação no orçamento do exercício vindouro.

A Constituição elenca três ocorrências justificadoras da sua criação. A primeira delas é a guerra externa, inclusive, permissiva para criação de dois tributos, o empréstimo compulsório (art. 148, II, da CF) e o imposto extraordinário de guerra (art. 154, II, da CF).

Outro evento é a calamidade pública, acontecimento em que o Estado é o primeiro responsável a atender e que não dispõe de recursos para alcançar uma ação eficiente. Neste caso, o correto é o seu reconhecimento oficial, através de um decreto que ateste a calamidade ou situação equivalente, que deles deverá dar conhecimento ao Poder Legislativo, através de mensagem esclarecedora dos motivos que determinaram a providencia, ou seja, a abertura do crédito. (sic)

(...)

Não dependem de lei autorizativa, uma vez que sua abertura será feita por Decreto do Poder Executivo ou por Medida Provisória, no caso da União, conforme expresso no art. 167, § 3º, da CF/88. Em se tratando da União, o trâmite da Medida Provisória que abre crédito extraordinário não se dá segundo as normas do art. 62 da Constituição Federal. É que, toda medida provisória, após editada pelo Presidente da República, é submetida de imediato ao Congresso Nacional para apreciação. Dentro do Congresso Nacional, esta será apreciada por uma Comissão Mista de deputados e senadores, que emitirá um parecer opinativo sobre os seus aspectos constitucionais, seu mérito e sua adequação financeira e orçamentária.

(...)

No entanto, em se tratando de Medida Provisória que abre crédito extraordinário, o seu rito é o previsto no art. 166, § 1º, da Constituição Federal, ou seja, será submetido à Comissão Mista de Orçamento e Finanças, que emitirá o seu parecer.

Em se tratando de Estados e Municípios, normalmente a disciplina desse tema está na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Quanto ao instrumento em que é veiculado, se através de medida provisória ou através de decreto, o tema não é pacífico, tendo em vista o acalorado e divergente debate acadêmico

sobre o cabimento de medida provisória nos níveis estadual e municipal. Para os que defendem o seu cabimento, inclusive o STF, o fundamento está na autonomia dos entes federados, reconhecida pela Constituição Federal, desde que os mesmos limites positivos (urgência e relevância) e negativos (matérias não passíveis dessa espécie legislativa, elencadas no § 1º, do art. 62) sejam observados na Constituição Estadual e na Lei Orgânica do Município.

Quando não houver previsão expressa desse instrumento normativo, os créditos extraordinários são abertos por Decreto do Executivo e, posteriormente, comunicados ao Legislativo, nos termos do art. 44, da Lei 4.320/64.

Por fim, ressalte-se que os créditos extraordinários podem tanto reforçar dotações orçamentárias (como os suplementares) como criar novas dotações (como os especiais), pois o parâmetro para a sua criação é a imprevisibilidade e urgência. Não poderão ter vigência além do exercício em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, casos em que, reabertos nos limites dos seus saldos, poderão vigor até o término do exercício financeiro subsequente (art. 167, § 2º, da CF).” (sic)

(Manual de Direito Financeiro/Harrison Leite – 7. ed., páginas 158/159)

Desse modo, em resposta ao primeiro questionamento, deve-se afirmar que o estado X deverá decretar estado de calamidade pública. Após a adoção dessa medida, deverão ser abertos créditos orçamentários extraordinários, nos termos do artigo 167, § 3º, da CF, que prescindem de prévia autorização legislativa. Os créditos extraordinários poderão ser abertos por medida provisória ou decreto do Poder Executivo.

Já em relação ao segundo questionamento, o parecer deve sustentar que os créditos extraordinários 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, consoante dispõe o § 2º do artigo 167 da CF.

No que tange à observância dos preceitos preconizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inicialmente há de se notar que o permissivo previsto no artigo 65 da LRF, a saber:

“Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.”

Entretanto, o citado dispositivo nada dispõe acerca da observância do quanto disposto nos artigos 16 e 17 da LRF em casos de calamidade pública:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.”

Acerca da controvérsia, o Supremo Tribunal Federal (STF), em recente decisão proferida pelo ministro Alexandre de Moraes, concedeu medida cautelar na ADI 6357, a ser referendada pelo plenário da Corte, afastando a exigência de demonstração de adequação orçamentária em relação à criação e expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da Covid-19, bem como estendeu a decisão aos entes da federação que tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia do COVID-19.

De acordo com a decisão proferida pelo ministro:

“(…)

O reconhecimento da constitucionalidade dos artigos 14; 17 e 24 da LRF – e essa conclusão é inteiramente aplicável aos artigos 16 da LRF e 114, caput, in fine e §14 da LDO/2020 – significa que a responsabilidade fiscal é um conceito indispensável não apenas para legitimar a expansão de despesas rígidas e prolongadas sob um processo deliberativo mais transparente, probo e rigoroso, mas, principalmente, para garantir que os direitos assim constituídos venham a ser respeitados sem solução de continuidade, de forma a atender às justas expectativas de segurança jurídica dos seus destinatários e evitar a nefasta corrosão da confiabilidade conferida aos gestores públicos.

A LRF, portanto, instituiu um inovador modelo regulatório das finanças públicas, baseado em medidas gerais de transparência, de programação orçamentária, de controle e de acompanhamento da execução de despesas e de avaliação de resultados, destinadas, entre outras coisas, a incrementar a prudência na gestão fiscal e a sincronizar as decisões tomadas pelos Estados e pelos Municípios com os objetivos macroeconômicos estabelecidos nacionalmente pela União. A importância de planejamento e a garantia de transparência são os dois pressupostos mais importantes para a responsabilidade na gestão fiscal, a serem realizados mediante prevenção de riscos e possíveis desvios do equilíbrio fiscal.

Há, porém, situações onde o surgimento de condições supervenientes absolutamente imprevisíveis afetam radicalmente a possibilidade de execução do orçamento planejado, tendo a própria LRF, em seu artigo 65, estabelecido um regime emergencial para os casos de reconhecimento de calamidade pública, onde haverá a dispensa da recondução de limite da dívida, bem como o cumprimento da meta fiscal; evitando-se, dessa maneira, o contingenciamento de recursos; além do afastamento de eventuais sanções

pelo descumprimento de limite de gastos com pessoal do funcionalismo público. Na presente hipótese, o Congresso Nacional reconheceu, por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, a ocorrência de estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de COVID-19 declarada pela Organização Mundial de Saúde, atendendo à solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

(...)

O surgimento da pandemia de COVID-19 representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que, afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada, exigindo atuação urgente, duradoura e coordenada de todas as autoridades federais, estaduais e municipais em defesa da vida, da saúde e da própria subsistência econômica de grande parcela da sociedade brasileira, tornando, por óbvio, lógica e juridicamente impossível o cumprimento de determinados requisitos legais compatíveis com momentos de normalidade.

O excepcional afastamento da incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF, pois não serão realizados gastos orçamentários baseados em propostas legislativas indefinidas, caracterizadas pelo oportunismo político, inconsequência, desaviso ou imprevisto nas Finanças Públicas; mas sim, gastos orçamentários destinados à proteção da vida, saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados por essa gravíssima situação; direitos fundamentais consagrados constitucionalmente e merecedores de efetiva e concreta proteção.

A Constituição Federal, em diversos dispositivos, prevê princípios informadores e regras de competência no tocante à proteção da vida e da saúde pública, destacando, desde logo, no próprio preâmbulo a necessidade de o Estado Democrático assegurar o bem-estar da sociedade. Logicamente, dentro da ideia de bem-estar, deve ser destacada como uma das principais finalidades do Estado a efetividade de políticas públicas destinadas à saúde. O direito à vida e à saúde aparecem como consequência imediata da consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil. Nesse sentido, a Constituição Federal consagrou, nos artigos 196 e 197, a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo sua universalidade e igualdade no acesso às ações e serviços de saúde.

A gravidade da emergência causada pela pandemia do COVID-19 (Coronavírus) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde. O desafio que a situação atual coloca à sociedade brasileira e às autoridades públicas é da mais elevada gravidade, e não pode ser minimizado. A pandemia de COVID-19 (Coronavírus) é uma ameaça real e iminente, que irá extenuar a capacidade operacional do sistema público de saúde, com consequências desastrosas para a população, caso não sejam

adotadas medidas de efeito imediato, inclusive no tocante a garantia de subsistência, empregabilidade e manutenção sustentável das empresas.

A temporariedade da não incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020 durante a manutenção do estado de calamidade pública; a proporcionalidade da medida que se aplicará, exclusivamente, para o combate aos efeitos da pandemia do COVID-19 e a finalidade maior de proteção à vida, à saúde e a subsistência de todos os brasileiros, com medidas sócio econômicas protetivas aos empregados e empregadores estão em absoluta consonância com o princípio da razoabilidade, pois, observadas as necessárias justiça e adequação entre o pedido e o interesse público.

Presentes, portanto, os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, para a concessão da medida cautelar pleiteada, pois comprovado o perigo de lesão irreparável, bem como a plausibilidade inequívoca e os evidentes riscos sociais e individuais, de várias ordens, caso haja a manutenção de incidência dos referidos artigos durante o estado de calamidade pública, em relação as medidas para a prevenção e combate aos efeitos da pandemia de COVID-19.

Diante do exposto, **CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR** na presente ação direta de inconstitucionalidade, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para **CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL**, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19. Ressalto que, a presente MEDIDA CAUTELAR se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19.”

(MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.357 DISTRITO FEDERAL)

Desse modo, no que concerne ao último, o parecer deve conter fundamentação no sentido de que, em virtude do estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, o STF concedeu aos dispositivos da LRF interpretação conforme à CF, para afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação de programas públicos destinados ao enfrentamento da pandemia do COVID-19.

Melhores Respostas

A aluna **Juliana Baesso Franco Barbosa**, de **São José dos Campos/SP**, enviou a seguinte resposta:

Origem: Governador do ESTADO X;

Assunto: Crédito extraordinário e a desnecessidade de autorização legislativa prévia, possibilidade excepcional de prorrogação dos créditos extraordinários e desnecessidade da demonstração de adequação e compensação orçamentária.

Interessado: Governador do ESTADO X;

EMENTA: Crédito Extraordinário. Desnecessidade de autorização legislativa prévia – Medida Provisória. Possibilidade Excepcional de Prorrogação dos Créditos Extraordinários. Desnecessidade da Demonstração de Adequação e Compensação Orçamentária.

1. RELATÓRIO

Cuida-se de parecer que, diante da pandemia do COVID-19, visa responder à consulta do governador do ESTADO X, sobre a necessidade de adquirir materiais e equipamentos hospitalares, embora não haja previsão, na lei orçamentária, da realização de tal despesa nem recursos que possam ser remanejados para satisfazer tal necessidade.

Dessa forma, o governador do ESTADO X questionou, considerando a situação emergencial, qual é forma cabível para atender às despesas imprevisíveis e urgentes, bem como se há necessidade de prévia autorização legislativa. O governador do ESTADO X questionou, ainda, a possibilidade ou não da prorrogação dos créditos com o escopo de atender à referida despesa. Por fim, perguntou-se sobre a necessidade da demonstração de adequação e compensação orçamentárias quanto à criação de programas públicos para enfrentar a pandemia.

2. FUNDAMENTAÇÃO

a) Crédito Extraordinário e Desnecessidade de Prévia Autorização Legislativa:

Primeiro, cumpre salientar que, ao tratar dos créditos adicionais, o artigo 40 da Lei nº 4.320/1964 os define como sendo a autorização de despesas não previstas na lei orçamentária ou dotadas de maneira insuficiente. É certo, ainda, que existem três espécies de créditos adicionais, quais sejam: os créditos suplementares, os créditos especiais e os créditos extraordinários. Os créditos suplementares destinam-se ao reforço da dotação orçamentária, logo, nesse caso, embora a despesa tenha sido prevista na lei orçamentária, foi feita de maneira insuficiente para a execução de todas as despesas; faz-se necessária, portanto, a suplementação da dotação aprovada anteriormente.

Por outro lado, os créditos especiais e os créditos extraordinários são aqueles em que as despesas não foram originariamente previstas na lei orçamentária. Esses dois últimos créditos adicionais diferem um do outro, na medida em que os créditos especiais se destinam ao atendimento de quaisquer despesas, desde que não haja dotação orçamentária anterior, enquanto os créditos extraordinários devem ser utilizados, consoante determinação do artigo 167, § 3º, da CF/1988, para cuidar de despesas urgentes e imprevisíveis, oriundas de guerras, comoção interna e calamidade pública. Dessa forma, segundo a jurisprudência do STF, a abertura dos créditos extraordinários, que constituem exceções à regra orçamentária, somente se dá quando estiver relacionada às situações fáticas elencadas na CF/1988.

Assim, considerando a situação emergencial trazida pela pandemia do COVID-19, que trouxe a necessidade de aquisição pelo ESTADO X de materiais e equipamentos hospitalares, bem como que não há previsão orçamentária para a realização dessa despesa nem dos recursos que possam ser utilizados para esse fim, faz-se necessária a abertura de créditos extraordinários porque, como já mencionado, a abertura de créditos extraordinários é a forma cabível para atender às despesas imprevisíveis e urgentes, oriundas de guerras, comoção interna e calamidade pública, tal como a pandemia do COVID-19.

Quanto à necessidade de autorização legislativa, observa-se que — diferentemente dos créditos suplementares e especiais, que exigem prévia autorização legislativa para que possam ser abertos mediante decreto executivo — os créditos extraordinários não exigem autorização

legislativa prévia. Assim, a abertura dos créditos extraordinários deve ser feita por meio de medida provisória. Contudo, no caso dos estados-membros e municípios que não adotaram a medida provisória em suas Constituições e Leis Orgânicas, os créditos extraordinários devem ser abertos mediante decreto executivo.

b) Possibilidade Excepcional da Prorrogação dos Créditos Extraordinários:

Quanto à possibilidade ou não da prorrogação dos créditos extraordinários com o escopo de atender às despesas imprevisíveis e urgentes, observa-se que, segundo o artigo 167, § 2º, da CF/1988, tanto os créditos extraordinários quanto os créditos especiais terão vigência durante o exercício financeiro em que foram autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício (setembro, outubro, novembro, dezembro), pois, nesse caso, eles poderão ser reabertos nos limites de seus saldos e incorporados ao orçamento do exercício financeiro seguinte. Nota-se, ainda, que a possibilidade de reabertura dos créditos adicionais no exercício financeiro subsequente somente é possível quanto aos créditos extraordinários e especiais, logo não abrange os créditos suplementares.

Dessa forma, tem-se que, via de regra, os créditos extraordinários, abertos para atender às despesas imprevisíveis e urgentes oriundas da pandemia causada pelo COVID-19, terão vigência somente durante o exercício financeiro em que foram autorizados, mas, de forma excepcional, poderão ser reabertos e incorporados ao orçamentos do exercício subsequente, desde que o ato de autorização seja promulgado nos últimos quatro meses do ano.

c) Desnecessidade da Demonstração de Adequação e Compensação Orçamentária Quanto à Criação de Programas Públicos para Enfrentar a Pandemia:

Em relação ao questionamento sobre a necessidade da demonstração de adequação e compensação orçamentárias quanto à criação de programas públicos para enfrentar a pandemia, observa-se que, em recente decisão, o ministro Alexandre de Moraes, do STF, deferiu medida cautelar para afastar a exigência de demonstração de adequação orçamentária em relação à criação e expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da COVID-19.

A referida decisão, que é válida para todos os entes federados que tenham decretado estado de calamidade pública, em decorrência da pandemia da COVID-19, foi tomada em sede de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo presidente da República, por meio da Advocacia-Geral da União, para afastar as exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei nº 13.898/2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias). As referidas normas preveem a necessidade, para o aumento de gastos tributários indiretos e despesas obrigatórias de caráter continuado, de apresentação das estimativas de impacto orçamentário-financeiro e compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como a demonstração da origem dos recursos e a compensação de seus efeitos financeiros nos exercícios financeiros subsequentes.

Com efeito, o ministro Alexandre de Moraes — atribuindo interpretação conforme a CF/1988 aos dispositivos que preveem as exigências supramencionadas — afastou-as durante a emergência em saúde pública e o estado de calamidade pública ocasionados pela COVID-19, levando em conta os Princípios de Proteção da Vida, da Saúde e da Subsistência das pessoas afetadas pela pandemia. Assim, para o ministro — como a pandemia da COVID-19 configura situação superveniente absolutamente imprevisível com consequências gravíssimas e a execução orçamentária planejada anteriormente foi afetada de maneira drástica —, o cumprimento de determinados requisitos legais, compatíveis com situações normais, tonou-se impossível.

Dessa forma, levando-se em conta a pandemia da COVID-19, não há necessidade de se demonstrar a adequação e a compensação orçamentária quanto à criação de programas públicos para enfrentar a pandemia, tendo em vista que a proteção à vida, à saúde e à subsistência das pessoas está de acordo com o Princípio da Razoabilidade, ainda que as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias sejam afastadas temporariamente.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto e diante das indagações feitas pelo governador do ESTADO X, conclui-se pela possibilidade de abertura de crédito extraordinário e a desnecessidade de autorização legislativa prévia, bem como pela possibilidade excepcional de prorrogação dos créditos extraordinários e pela desnecessidade da demonstração de adequação e compensação orçamentária quanto à criação de programas públicos para enfrentar a pandemia, na medida em que se trata de situação urgente e imprevisível.

À superior consideração.

ESTADO X, data.

Procurador Municipal.
