



JUIZ DE FORA
P R E F E I T U R A

Ofício nº 8182/2020/SG

Juiz de Fora, 27 de outubro de 2020

CÂMARA MUNICIPAL
DE JUIZ DE FORA

Protocolo nº 1042

Em 03/11/2020

SERVIDOR (A)

Exmº. Sr.

Luiz Otávio Fernandes Coelho
Presidente da Câmara Municipal
36016-000 – Juiz de Fora – MG

Referência: Cópia Processo nº 1320/2019 – Leis Orçamentárias para o exercício financeiro 2021

Assunto: **Informações (presta)**

Senhor Presidente,

Em atendimento ao expediente referenciado acima, encaminhamos, conforme solicitado, as cópias legíveis requeridas.

Atenciosamente,


Ricardo Miranda
Secretário de Governo

Secretaria de Governo

Av. Brasil, 2001 / 9º andar - Centro - CEP: 36060-010 – Juiz de Fora - MG
Tel: (32) 3690- 7240 - Fax: (32) 3690 – 7719 - sg@pjf.mg.gov.br

Juiz de Fora, 27 de outubro de 2020.

De: Edgar Souza Ferreira

Procurador-geral do Município

Para: Ricardo Miranda

Secretário de Governo

Referência: SPA nº 000341/2020 - Memorando nº 8064/2020/SG

Prezado Senhor Secretário,

Considerando o encaminhamento feito este Gabinete por V. S^a, por meio do memorando em epígrafe, remeto-lhe o presente, por ordem do Procurador-Geral do Município, com a cópia do parecer solicitada.

Atenciosamente,

MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA
PROCURADORIA GERAL


Ana Carolina Bulhões

RECEBIDO EM
27 / 10 / 20
PROTOCOLO N.º
HORA 15 : 00
gloriana
PJF/Secretaria de Governo

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

Procuradoria Geral do Município

Telefone: (32) 3690-7250

Av. Brasil, 2001 / 1º andar - Centro, Juiz de Fora/MG - CEP: 36060-010



Processo nº 1320/2019 – Leis Orçamentárias para o exercício financeiro de 2021

DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. DECRETO Nº 13.937/20. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NA LEI ORGÂNICA. MATÉRIA GERAL DE DIREITO FINANCEIRO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE (ART. 24, I, DA CRFB/88). VIABILIDADE DE SUPLEMENTAÇÃO APENAS. CONSTITUCIONALIDADE E RECEPÇÃO DA LEI 4320/64 PELA CRFB/88. POSIÇÃO DO STF. DIVERGÊNCIA DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL QUANTO AO INSTRUMENTO QUE VEICULA O CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. DECRETO OU MEDIDA PROVISÓRIA. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO NA LO DE MP. NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE DECRETO. LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE.

**Sr. Procurador-geral,
Dr. Edgar Souza,**

O processo em epígrafe foi remetido a este Departamento de Procuradoria Consultiva - DEPCONSU para análise e manifestação sobre abertura de crédito extraordinário em favor da Secretaria de Saúde através do Decreto nº 13.937, de 30 de abril de 2020, conforme documentado às fl. 201 e 202 do volume 3º, destes autos.

Verifica-se, *in verbis*:

DECRETO Nº 13.937 - de 30 de abril de 2020.

Abre crédito extraordinário em favor da Secretaria de Saúde, no valor de R\$26.178.982,00 (vinte e seis milhões, cento e setenta e oito mil, novecentos e oitenta e dois reais), para os fins

que especifica.

O PREFEITO DE JUIZ DE FORA, no uso de suas atribuições legais, especialmente das que lhe são conferidas pelo art. 47, incs. VI e XXXII, e art. 96, parágrafo único, ambos da Lei Orgânica do Município e,

CONSIDERANDO a Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional pela Organização Mundial da Saúde, em 30 de janeiro de 2020, em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (COVID-19);

CONSIDERANDO a Portaria nº 188/GM/MS, de 4 de fevereiro de 2020, que Declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (COVID-19);

CONSIDERANDO o disposto na Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que "Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus responsável pelo surto de 2019";

CONSIDERANDO o disposto no Decreto Municipal nº 13.920, de 07 de abril de 2020, que "Declara estado de calamidade pública no Município de Juiz de Fora em razão da pandemia decorrente do Coronavírus (COVID-19)" e;

CONSIDERANDO o disposto no inc. III, do art. 41, combinado com o art. 44, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964,

DECRETA:

Art. 1º Fica aberto crédito extraordinário, em favor da Secretaria de Saúde, no valor de R\$26.178.982,00 (vinte e seis milhões, cento e setenta e oito mil, novecentos e oitenta e dois reais) o qual insere nas Leis Municipais de nº 13.580, de 19 de outubro de 2017 - Plano Plurianual 2018/2021, e nº 13.991, de 30 de dezembro de 2019 – Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2020, as categorias de programação constantes no Anexo Único.

Art. 2º Para atender as despesas necessárias ao enfrentamento da pandemia da COVID-19, as categorias de programação constantes no Anexo Único poderão ser suplementadas de

forma a acompanhar a totalidade dos recursos liberados:

CÓPIA

- I - pelo Ministério da Saúde;
- II - pela Secretaria Estadual de Saúde;
- III - pelas casas legislativas por meio de emendas parlamentares;
- IV - pelo tesouro municipal e;
- V - por outra fonte não identificada anteriormente.

Art. 3º Os créditos adicionais necessários às categorias de programação inseridas, não afetarão o percentual disposto no art. 6º, da Lei Municipal nº 13.991, de 30 de dezembro de 2019 - Lei Orçamentária Anual.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Prefeitura de Juiz de Fora, 30 de abril de 2020.

- a) ANTÔNIO ALMAS - Prefeito de Juiz de Fora.
- a) ANDRÉIA MADEIRA GORESKE - Secretária de Administração e Recursos Humanos.

No anexo único (fl. 200 deste 3º volume), como sói acontecer com todo e qualquer crédito orçamentário e adicional, está prevista sua descrição com indicação, nos termos do art. 8º, da Lei nº 4.320/64, de seus elementos constitutivos¹: órgão (Secretaria de Saúde), Unidade Gestora (1021000 – Fundo Municipal de Saúde/Secretaria de Saúde), Esfera (2) , Função (10 - Saúde), Subfunções (122 - Administração Geral; 301 - Atenção Básica; 302 - Média e Alta Complexidade; 303 - Suporte Profilático e Terapêutico; 305 - Vigilância Epidemiológica), Programa (0003 - JF + Saúde), Ação (2919 - Prevenção e Enfrentamento à COVID-19 - Conjunto de medidas coordenadas, que se fizerem necessárias ao enfrentamento da emergência em saúde pública decorrente da pandemia do coronavírus (COVID-19) no município, mediante ações de prevenção, preparação e assistência à população, bem como outras necessárias (Categorias de programação – 10210.2.10.122.0003.2919; 10210.2.10.301.0003.2919; 10210.2.10.302.0003.2919; 10210.2.10.303.0003.2919; 10210.2.10.305.0003.2919).

1 Art. 8º A discriminação da receita geral e da despesa de cada órgão do Governo ou unidade administrativa, a que se refere o artigo 2º, § 1º, incisos III e IV obedecerá à forma do Anexo nº 2.

§ 1º Os itens da discriminação da receita e da despesa, mencionados nos artigos 11, § 4º, e 13, serão identificados por números de códigos decimal, na forma dos Anexos nºs 3 e 4.

§ 2º Completarão os números do código decimal referido no parágrafo anterior os algarismos caracterizadores da classificação funcional da despesa, conforme estabelece o Anexo nº 5.

§ 3º O código geral estabelecido nesta lei não prejudicará a adoção de códigos locais.
(Lei nº 4320/1964)

Ainda no anexo único (fl. 199), há indicação dos recursos que suportarão as despesas afetas às ações de combate ao COVID19.

Presentes nos autos (fl. 194 a 198) comprobatórios financeiros (extratos) da existência dos recursos pertinentes.

É o relato do essencial.

O orçamento público constitui previsão legal de aplicação de recursos públicos consubstanciando o princípio democrático mediante alocação de valores que perpassa, necessariamente, por fundamentos técnicos e científicos. Aliás, Celso Ribeiro Bastos², há muito consignava que a expectativa quanto ao orçamento, enquanto lei autorizativa de gastos a serem realizados pelo governo em determinado período de tempo, é que ele se torne *"um instrumento de exercício da democracia pelo qual os particulares exercem o direito, por intermédio de seus mandatários, de só verem efetivadas as despesas e permitidas as arrecadações tributárias que estiverem autorizadas na lei orçamentária"*.

O crédito orçamentário, elemento constitutivo da lei de meios (lei orçamentária), constitui *"a autorização através da lei de orçamento ou de créditos, adicionais, para execução de programa, projeto ou atividade ou para o desembolso de quantia aportada a objeto de despesa, vinculado a uma categoria econômica, e, pois, a um programa. Assim, o crédito orçamentário seria portador de uma dotação e esta o limite autorizado, quantificado monetariamente"*.³

O art. 165 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 consiga que o orçamento dos entes federativos será formado pela peça de investimento das empresas estatais, da seguridade e orçamento fiscal que conterão todas as receitas e despesas que a serem executadas pela administração pública consubstanciando o indigitado princípio da unidade orçamentária.

Como bem observa nosso saudoso professor Ricardo Lobo Torres, *"o princípio da unidade não significa a existência de um único documento, mas a integração finalística e a harmonização entre os diversos orçamentos. (...) O princípio da unidade orçamentária sempre esteve vinculado à noção de pessoa jurídica de direito público. Assim, não conflita com a existência dos orçamentos autônomos dos Estados e dos Municípios. Sinaliza, apenas que as despesas e fundos da mesma pessoa jurídica devem se unificar finalisticamente no mesmo orçamento"*.⁴

2BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Financeiro e Tributário. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002. Pag. 27 e 28.

3MACHADO JR., Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. *A Lei nº 4.320/64 comentada*. 31ª ed. Rio de Janeiro. IBAM. 2002/2003. Pág. 21.

4TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. Vol. V: o orçamento na*

A perspectiva de integração finalística permeia também todos créditos orçamentários, sejam ele ordinários ou adicionais.

Os créditos orçamentários ordinários correspondem às previsões inseridas na peça orçamentária apresentada anualmente ao crivo do Poder Legislativo mediante processo legislativo constitucional.

De outro lado, os créditos adicionais são autorizações de despesas não computadas ou não previstas de forma suficiente na lei de meios, consoante literal previsão do art. 40, da Lei nº 4.320 de 24 de março de 1964.

Nesse sentido é a doutrina de Harrison Leite:

A lei orçamentária anual (LOA) contém créditos orçamentários. Esses créditos referem-se a valores que visam a atender as despesas do exercício financeiro. Ocorre que durante a execução orçamentária alguns "ajustes orçamentários" devem ser realizados, até porque é impossível que previsões humanas, normalmente imperfeitas, antevejam com precisão todas as receitas e todas as despesas que se sucederão no exercício subsequente. Daí que a LOA poderá conter, além dos créditos orçamentários, os chamados créditos "adicionais".

Os créditos adicionais são necessários quando as dotações inicialmente previstas na LOA revelam-se insuficientes para os programas nela previstos ou quando há necessidade de realização de despesa nela não autorizada. Desse modo, altera-se a LOA durante a sua execução para atender as necessidades, através dos créditos adicionais.⁵

Os créditos adicionais enquanto instrumento de atuação administrativa podem ser: 1) suplementares quando versarem sobre o reforço de atividade estatal previamente contemplada na peça orçamentária; 2) especiais quando buscarem a implementação de uma ação governamental que, originalmente, não foi contemplada na lei orçamentária; 3) e, por fim, os créditos adicionais podem extraordinários quando destinados a suportar despesas urgentes, imprevistas e que tenham por objeto suportar despesas decorrentes de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto, enquanto os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, sendo que os dois primeiros dependem de indicação de recursos financeiros hábeis a suportá-los, o que não ocorre com os indigitados créditos extraordinários.

Constituição. Ed. Renovar. 2000. Rio de Janeiro. Pág. 78 e 79

5LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro I Harrison Leite - 5. ed. – Salvador: JusPOD!VM, 2016. Pág. 116.

Há previsão legal específica disciplinando a matéria:

Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço 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.

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

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

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit 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.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que dêles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

Especificamente quanto aos créditos extraordinários a recente doutrina admite sua utilização como instrumento de direito financeiro hábil a suportar despesas imprevisíveis e urgentes nas situações legais previamente existentes. É identificável, contudo, pequena divergência sobre o instrumento mais adequado à formalização de tais créditos quando a constituição ou lei orgânica do ente federativo houver absorvido⁶ as normas constitucionais que veiculam a medida provisória como "categoria especial de atos normativos primários emanados do Poder Executivo, que se revestem de força, eficácia e valor de lei"⁷.

No detalhe, uma vez mais invoca-se a doutrina de Harrison Leite:

Créditos extraordinários

São os créditos destinados a atender despesas imprevisíveis e urgentes em casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública. 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. Antes, porém, deverá ser decretado o estado de calamidade pública ou situação equivalente, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo, através de mensagem esclarecedora dos motivos que determinaram a providência, ou seja, a abertura do crédito.

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, 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.

Art. 62, § 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 Casas do Congresso Nacional.

6"Adoção de medida provisória por Estado-membro. Possibilidade. Arts. 62 e 84, XXVI, da CF. EC 32, de 11-9-2001, que alterou substancialmente a redação do art. 62. (...) Inexistência de vedação expressa quanto às medidas provisórias. Necessidade de previsão no texto da Carta estadual e da estrita observância dos princípios e limitações impostas pelo modelo federal.
[ADI 2.391, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-8-2006, P, DJ de 16-3-2007.]
= ADI 425, rel. min. Maurício Corrêa, j. 4-9-2002, P, DJ de 19-12-2003"

7STF - ADI 293 MC/DF, Rei. Min. Celso de Mello (06.06.1990).

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 decretos do Executivo e posteriormente comunicados ao Legislativo, nos termos do art. 44 da Lei n. 4.320/65.⁸

É imprescindível ter clareza de que a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, tendo sido recepcionada por nossa ordem constitucional em sua integralidade, como, aliás, bem apontou o Ministro do Supremo Tribunal Federal Mauricio Corrêa nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.726/DF de onde se colhe o seguinte fragmento de voto:

3. Equivoca-se o Requerente. É que até agora não tendo sido editada lei complementar que discipline o preceito constitucional invocado, a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que instituiu normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos da União está recepcionada pela Constituição Federal, com status de lei complementar, visto que do contrário restaria de braços cruzados, e em pânico, a Administração Pública, impedida que estaria de realizar as suas atividades institucionais.

⁸Obra citada. Pág. 118 e 119.



4. *Este tem sido o entendimento da doutrina, como se vê em José Maurício Conti (in Direito Financeiro na Constituição de 1988, 1ª edição, SP, Ed. Oliveira Mendes, 1988; Toshio Mukai (in A Administração Pública na Constituição de 1988, Saraiva, 1988, p. 120); Ricardo Lobo Torres (in Curso de Direito Financeiro e Tributário, 3ª ed., Renovar, 1996, p. 2) e J. Teixeira Machado Júnior e Haroldo da Costa Reis (in A Lei 4.320 Comentada, 28ª edição, IBAM, 1997, p. 14), dentre outros.*

A posição de nossa corte constitucional acima mencionada é acatada entre outros precedentes por recente decisão do Ministro Marco Aurélio:

"A Lei nº 4.320/1964, recepcionada pela Constituição Federal como lei complementar medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 1.726, relator o ministro Maurício Corrêa, julgada em 16 de setembro de 1998, veicula regras gerais de Direito Financeiro observáveis na elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal". (MS 34567, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 27/06/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-143 DIVULG 29/06/2017 PUBLIC 30/06/2017)

Ora, os indigitados créditos extraordinários foram recepcionados por nossa ordem jurídica. Existem discussões sobre o instrumento de sua formalização, sobretudo diante de eventual controle de constitucionalidade dos pressupostos de edição de medidas provisórias (relevância e urgência⁹) e a utilização indevida deste instrumento normativo para veicular créditos *suplementares ou especiais travestidos de extraordinários*¹⁰, considerando que matérias orçamentárias, em regra, não podem ser veiculadas por medidas provisórias¹¹.

9"Conforme entendimento consolidado da Corte, os requisitos constitucionais legitimadores da edição de medidas provisórias, vertidos nos conceitos jurídicos indeterminados de "relevância" e "urgência" (art. 62 da CF), apenas em caráter excepcional se submetem ao crivo do Poder Judiciário, por força da regra da separação de poderes (art. 2º da CF).
[ADC 11 MC, voto do rel. min. Cezar Peluso, j. 28-3-2007, P, DJ de 29-6-2007.]
= ADI 4.029, rel. min. Luiz Fux, j. 8-3-2012, P, DJE de 27-6-2012"

10"Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. MP 402, de 23-11-2007, convertida na Lei 11.656, de 16-4-2008. Abertura de crédito extraordinário. (...) Violação que 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 4.049 MC, rel. min. Ayres Britto, j. 5-11-2008, P, DJE de 8-5-2009.]"

11CRFB/88 - 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. § 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

A Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora não outorga ao Executivo poderes para manejar medida provisória ou qualquer ato semelhante. Ora, na eventualidade de se configurar situação jurídica hábil a embasar abertura de crédito adicional extraordinário, o instrumento normativo adequado será o decreto, como previsto em norma geral de direito financeiro (Lei nº 4320/64) que, com o perdão da tautologia jurídica, corresponde a matéria legislativa concorrente, sujeita a mera suplementação¹² local; incabível qualquer suplementação que negue vigência a norma geral de direito financeiro, o que inclui a existência de crédito adicional extraordinário.

O Ministério da Economia, através da Secretaria Especial de Fazenda, Secretaria do Tesouro, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federal, Gerência de Normas e Procedimentos de Gestão Fiscal editou normas técnicas para orientar a contabilização de recursos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (Covid-19), da mais recente extrai-se:

Nota Técnica SEI nº 21231/2020/ME

Assunto: Contabilização de Recursos Destinados ao Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (COVID-19).

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de orientações aos entes da Federação quanto à contabilização e ao tratamento fiscal dos recursos recebidos e aplicados no enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).

CONTEXTUALIZAÇÃO

2. Dada a situação de emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19), os entes da Federação se deparam com a necessidade de incluir em seus respectivos orçamentos dotação suficiente para fazer frente ao enfrentamento da pandemia, bem como transferir ou registrar adequadamente os valores recebidos para este fim. Neste contexto, o Tesouro Nacional tem recebido questionamentos acerca dos

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 STF - RE 308.399/MG, Rei. Min. Carlos Velloso (29.03.2005): "A legislação suplementar, é sabido, preenche vazios. No caso em discussão, [...] a lei municipal não foi além do conteúdo das leis federal e estadual, senão que se limita a estabelecer procedimentos administrativos para a realização do tombamento, sem dispor de forma diversa do que estabelecido nas leis federal e estadual. A lei municipal objeto da causa tem, pois, legitimidade constitucional."

instrumentos adequados para a alteração do orçamento, da adequada contabilização e dos controles e impactos fiscais decorrentes destas despesas.

3. Em um primeiro momento foi publicada a Nota Técnica SEI nº 12.774/2020/ME. que abordou as questões de abertura de crédito extraordinário, de controle dos recursos recebidos, das regras da LRF que

foram dispensadas e do tratamento dado aos recursos da Medida Provisória nº 938/2020.

4. Com a publicação da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, surgiram outras questões que suscitaram a necessidade de complementar as orientações até então apresentadas. Portanto, esta nova Nota Técnica incorpora as orientações presentes na Nota Técnica SEI nº 12.774/2020/ME e acrescenta novas considerações desta área técnica.

I - GESTÃO DO ORÇAMENTO PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA

5. A Constituição Federal restringe a abertura de crédito extraordinário às despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto em seu art. 62 (art. 167, §3).

6. A Lei nº 4.320/1964 trata das modalidades de créditos adicionais nos arts. 41 a 46:

Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço 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

7. Considerando o cenário atual, o Congresso Nacional decretou estado de calamidade pública para a União, sendo adotada medida análoga pelas Assembleias Legislativas de Estados e Municípios. Assim, para os casos nos quais houve a decretação de estado de calamidade pública, entende-se que a situação de emergência de saúde pública ora em análise se amolda às hipóteses autorizadas pela legislação para a abertura de crédito extraordinário.

8. Cabe ressaltar que a finalidade dos créditos extraordinários é atender às despesas que satisfaçam os critérios de urgência e imprevisibilidade, sendo a calamidade pública uma das hipóteses expressamente previstas no texto constitucional. Entretanto, a decretação do estado

de calamidade não constitui requisito prévio para a abertura do crédito, desde que atendidos os critérios de urgência e imprevisibilidade.

9. Enquanto, de acordo com os artigos 42 e 43 da Lei nº 4.320/64, a abertura de créditos suplementares ou especiais exige autorização legislativa e a indicação de recursos disponíveis, os créditos extraordinários prescindem de tais exigências, conforme disposto no art. 44 da mesma Lei:

Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que dêles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

10. Considerando que alguns entes têm recebido transferências de recursos para aplicação em despesas direcionadas ao combate da pandemia havendo, portanto, como indicar, ao menos em parte, os recursos disponíveis para a abertura do crédito adicional, surgiram questionamentos se tal situação descaracterizaria o crédito extraordinário. Considerando que o intuito da legislação ao dispensar a indicação

dos recursos foi facilitar a abertura do crédito para atendimento de despesas dado seu caráter de imprevisibilidade e urgência, a mera possibilidade de indicação do recurso não inviabiliza a abertura do crédito extraordinário ou exige a utilização de outra modalidade (especial ou suplementar). Dito de outra forma, a legislação não veda a indicação dos recursos para a abertura do crédito extraordinário, quando tal indicação for possível.

Os órgãos constitucionais de controle externo da execução financeira e orçamentária de diferentes entes federativos já expediram orientações técnicas que ratificam a utilização excepcional dos créditos extraordinários enquanto instrumentos de contabilização pública de recursos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública, decorrente do novo coronavírus (Covid 19), por oportuno, colaciona-se orientação do Tribunal de Contas de Minas Gerais:

COMUNICADO SICOM N. 12/2020

Considerando a Nota Técnica n. 12.774/2020/ME, acerca da contabilização de recursos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública, decorrente do Coronavírus (Covid-19) e a Medida Provisória n. 938, de 2 de abril de 2020, **o Tribunal de Contas de Minas Gerais, por meio da Coordenadoria para Desenvolvimento do Sicom**, objetivando esclarecer pontos desses instrumentos e dar diretrizes para o encaminhamento das informações por meio do Sicom, orienta os senhores jurisdicionados sobre os seguintes aspectos:



Os decretos de créditos extraordinários abertos, previstos no art.41, III, c/c o art. 44 da Lei federal n. 4.320/64, devem ser informados, no arquivo Alterações Orçamentárias (AOC), registro 11 – Detalhamento dos Decretos de Alteração Orçamentária, no campo “tipoDecretoAlteracao”, o tipo de decreto 04 – Decreto de Crédito Extraordinário. Caso sejam necessários reforços de créditos extraordinários abertos anteriormente, fundamentados na urgência e imprevisibilidade, estes deverão ter suporte em novo decreto. O Sicom só aceita um decreto para cada tipo indicado. Todos os decretos extraordinários devem ser encaminhados para ciência do Poder Legislativo e não exige lei autorizativa como os demais tipos de abertura de créditos adicionais.

Em relação à indicação dos recursos disponíveis, prevista no art. 43, §1º, da Lei federal n. 4.320/64, dispensada no caso de créditos extraordinários, o campo “origemRecAlteração” do registro 13 – Origem de Recurso Relativa ao Decreto de Alteração Orçamentária do AOC é de preenchimento obrigatório. Para a parcela das transferências recebidas do governo federal, para aplicação no combate da COVID-19, pode ser indicado o tipo “02 – Excesso de Arrecadação”. Não sendo possível indicar o recurso, informar o tipo 98 – Não se aplica.

Ratificamos a recomendação da Nota Técnica n. 12774/2020/ME para que seja criado programa ou ação orçamentária específica para as despesas relacionadas ao Covid-19, para facilitar tanto a gestão dos recursos como a futura prestação de contas, nas situações em que for possível. Entretanto, para identificação de todas as despesas executadas no combate à pandemia do coronavírus no Sicom, todos os empenhos encaminhados devem conter, no campo “especificacao Empenho” correspondente ao histórico do empenho, a palavra “COVID19”, “COVID” ou “Coronavírus”.

O Decreto nº 13.920, de 07 de abril de 2020¹³ declarou estado de calamidade pública em razão da pandemia decorrente do coronavírus (COVID-19) no Município de Juiz de Fora, sendo seguido pela Resolução nº 5.533, de 14 de abril de 2020¹⁴, da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais que, ratificando o citado decreto e, notadamente, para efeitos financeiros, também reconheceu situação calamitosa.

A análise dos documentos juntados a partir de fl. 194, deste 3º volume, indica que o Decreto nº 13.937, de 30 de abril de 2020, abriu crédito adicional extraordinário, com esteio nos art. 40 e seguintes da Lei de

13 <https://jflgis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000045231> - consulta aos 06.07.2020.

14 <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=RAL&num=5533&comp=&ano=2020> - consulta aos 06.07.2020

Finanças Públicas, Lei nº 4.320/64, objetivando suportar as despesas oriundas do enfrentamento da pandemia causada pelo novo coronavírus.

Faz-se necessário apenas e no sentir dessa parecerista a juntada de comprovação de que nossa Egrégia Casa Legislativa foi cientificada formalmente da abertura do crédito.

Essas as considerações que se entendiam oportunas e que submeto a apreciação de V. Sa.

Juiz de Fora, 06 de julho de 2020.

CÓPIA

Fabiana A Fortes de Almeida Rôllo
Gerente do Departamento de Procuradoria Consultiva
Procuradora Municipal – Matrícula 039343-6.01
OAB/MG 91.095