

O QUE VOCÊ QUERIA SABER SOBRE CRÉDITOS ADICIONAIS E NÃO TE CONTARAM

| PERGUNTAS E RESPOSTAS |

Carlos Eduardo Ribeiro

Paulo Henrique Feijó

Gilvan da Silva Dantas

Leandro Menezes Rodrigues

Jorge de Carvalho

Editora



G e s t ã o
Pública



AUTORES

Carlos Eduardo Ribeiro

Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pós-graduado em Ciências Contábeis pela FGV/RJ. Graduado em Ciências Contábeis pela (UFRJ). Já atuou como secretário e subsecretário de Controle Interno e de Administração em vários municípios do Estado do Rio de Janeiro. Coautor de diversos livros relacionados a CASP. Atualmente é Professor concursado da Universidade Federal Fluminense (UFF). Palestra nacionalmente sobre suas obras.

Paulo Henrique Feijó

Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (UnB) e pós-graduado em Contabilidade e Finanças pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-DF), é auditor de Finanças e Controle do Tesouro Nacional. Participa de missões de assistência técnica e de avaliação das finanças no exterior a convite do Fundo Monetário Internacional (FMI). Membro da Associação Interamericana de Contabilidade (AIC).

Gilvan da Silva Dantas

Contador graduado pelo Centro Universitário do Distrito Federal (UNIDF). Especialista em Gestão Estratégica pela Fundação Getúlio Vargas. Especialista em atuação de colegiados das Sociedades Anônimas pela Fundação Dom Cabral. Diretor de Finanças e Contabilidade do Ministério da Economia. Auditor Federal de Finanças e Controle da STN.



Leandro Menezes Rodrigues

Especialista em Contabilidade e Finanças pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e MBA em Gestão Pública com Ênfase em Controle Externo pelo Centro Universitário Franciscano do Paraná (FAE). Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Governos Locais - GEPGL, coordenado pela Profa. Dra. Diana Vaz de Lima (UnB). É servidor do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Coautor do Livro "Entendendo as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público", pela Editora Gestão Pública, dezembro de 2017.

Jorge de Carvalho

Contador graduado pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb). Especialista em gestão pública (Uneb), contabilidade governamental (FVC), direito público e controle municipal (Unibahia). Diretor da Diretoria de Desenvolvimento Profissional da AudTCMSP. Coautor de diversos livros relacionados à temática da contabilidade aplicada ao setor público e auditoria governamental.

Realização: Gestão Pública Editora e Treinamentos em parceria com os especialista e professores.

SINOPSE

- 1|** O que são créditos adicionais9
- 2|** Como se classificam os créditos adicionais9
- 3|** Os créditos extraordinários só podem ser abertos em caso de guerra, comoção intestina (perturbação, contra a ordem pública ou a autoridade constituída) ou calamidade pública?9
- 4|** É preciso indicar os recursos que financiarão os créditos adicionais?10
- 5|** Quais os recursos orçamentários que podem ser utilizados para a abertura de créditos suplementares e especiais?11
- 6|** Se por acaso ocorrer à necessidade de abertura de crédito extraordinário, e existir recurso orçamentário, deve-se optar por abrir crédito suplementar ou especial?12
- 7|** Para abertura de Crédito Extraordinário é necessário alterar o Plano Plurianual (PPA)?13
- 8|** Pode-se abrir crédito extraordinário sem autorização prévia do Poder Legislativo?14
- 9|** Mas se o Poder Legislativo não aprovar o crédito extraordinário e o mesmo tiver sido executado total ou parcialmente?16
- 10|** Qual será a vigência do crédito extraordinário?.....16
- 11|** Caso o valor do crédito extraordinário seja insuficiente, pode-se abrir crédito suplementar para sua complementação?17
- 12|** Para abrir crédito extraordinário tem que ser declarada situação de emergência e/ou estado de calamidade pública?18
- 13|** Quem pode decretar situação de emergência e estado de calamidade pública?19
- 14|** Mas o estado de calamidade pública precisa ser reconhecido pelo

Poder Legislativo para ter eficácia?	20
15 Nas transferências recebidas para a área de saúde, Fundo a Fundo, para combate a COVID 19, como devem ser registradas as receitas?	23
16 A transferência de recurso decorrente da MP nº 938/2020 deverá compor base de cálculo para áreas de educação, saúde e para o cálculo do duodécimo dos demais Poderes?.....	24
17 Deverá ser criada fonte de recurso/destinação específica para registrar o recebimento dos recursos decorrentes da MP nº 938/2020?	25
18 No atual momento houve alguma modificação nas regras para recebimento de transferências voluntárias (convênios, contratos de repasses)?.....	26
19 O cumprimento da Regra de Ouro deverá ser observado durante o período de estado de Calamidade Pública?	27
20 A determinação do art. 42 da LRF continua válida ou está suspensa?...27	
21 Diante das dificuldades do momento e o prazo da elaboração do Projeto de Lei de Diretriz Orçamentária para envio ao Poder Legislativo, como proceder na questão da definição das metas fiscais para o exercício de 2021?	29

OBJETIVO DO MATERIAL

Diante da nova rotina vivenciada na administração pública com frequentes de emissões Leis, Medidas Provisórias, Decretos e ainda, de situações nunca vivenciadas pela maioria dos entes da federação, resolveu-se criar um material com perguntas e respostas para ajudar na execução das ações orçamentárias, contábeis e fiscais.

Os assuntos constantes deste material foram coletados nas dúvidas apresentadas pelos participantes das inúmeras “Lives” que os autores realizaram neste momento de isolamento social.

Assim, o objetivo dessa publicação é ajudar na correta condução das ações públicas de acordo com a legislação, evitando posteriores questionamentos administrativos e judiciais.

HISTÓRICO

A Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou no dia 11/03/2020, a situação de Pandemia Internacional em função da Covid-19 – conhecido conhecida também como novo coronavírus.

Antes disso, no Brasil, o Ministério da Saúde, por meio da Portaria GAB/MS nº 188 de 03/02/2020, declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) em decorrência da Covid-19.

No dia 06/03/2020 foi publicada a Lei Federal nº 13.979, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da Covid-19.

No dia 20/03/2020, o Congresso Nacional publicou o Decreto Legislativo nº 06, que reconhece, para os fins do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000, a ocorrência do Estado de Calamidade Pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada via mensagem nº 93, de 18/03/2020.

PERGUNTAS E RESPOSTAS

1 O que são créditos adicionais?

São autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento. (art. 40 da Lei Federal nº 4.320/1964).

2 Como se classificam os créditos adicionais?

Conforme o artigo 41 da Lei Federal nº 4.320/1964 os créditos adicionais são classificados 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.

3 Os créditos extraordinários só podem ser abertos em caso de guerra, comoção intestina (perturbação, contra a ordem pública ou a autoridade constituída) ou calamidade pública?

Não. A leitura do art. 41 da Lei Federal nº 4.320/1964 pode ainda suscitar alguma dúvida, mas a Constituição Federal de 1988, no art. 167, § 3º, possibilita uma compreensão mais clara, ao dispor:

Art. 167, § 3º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62. (grifamos)

A expressão “como as” denota o caráter exemplificativo do texto constitucional, e não exaustivo como se poderia interpretar na leitura restrita da Lei nº 4.320/1964. A Carta Magna não impõe impedimento para abertura de crédito extraordinário para outras despesas urgentes e imprevisíveis além das exemplificadas no seu texto.

Para abertura de crédito extraordinário é preciso fundamentá-lo nos requisitos da **relevância, urgência e imprevisibilidade**.

4 É preciso indicar os recursos que financiarão os créditos adicionais?

Para os créditos **suplementares e especiais** é obrigatória a indicação dos recursos. O art. 43 da Lei nº 4.320/1964 expressa que a abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa. O art. 167, inciso V da Constituição Federal reforça tal necessidade, ao vedar a abertura de crédito **suplementar ou especial** sem indicação dos recursos correspondentes.

Portanto, para abertura de crédito extraordinário a indicação de recurso orçamentário é facultada, como se depreende da leitura do art. 43 da Lei nº 4.320/1964 e art. 167, inciso V da Constituição, onde fica clara a intenção do legislador em somente exigir a indicação de recursos orçamentários para os créditos suplementares e especiais.

5 Quais os recursos orçamentários que podem ser utilizados para a abertura de créditos suplementares e especiais?

Conforme o art. 43 da Lei 4.320/1964 consideram-se recursos para a abertura de créditos suplementares e especiais:

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.

O Decreto-Lei nº 200/67, no art. 91, também traz a possibilidade de se utilizar a Reserva de Contingência para abertura de créditos adicionais.

Art. 91 Sob a denominação de Reserva de Contingência, o orçamento anual poderá conter dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais.

Posteriormente, o art. 166 da Constituição Federal também inseriu como recursos disponíveis para abertura de créditos

adicionais aqueles decorrentes de veto, emenda ou rejeição de projeto da lei orçamentária anual:

§ 8º Os recursos que em decorrência 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”.

6 Se por acaso ocorrer à necessidade de abertura de crédito extraordinário, e existir recurso orçamentário, deve-se optar por abrir crédito suplementar ou especial?

O que caracterizará a necessidade do crédito extraordinário será a relevância, urgência e imprevisibilidade. Assim, o crédito extraordinário pode ter “aparência” de crédito suplementar ou de crédito especial. Será “aparentemente similar” ao suplementar quando reforçar dotação de crédito já existente; e ao especial, quando criar crédito orçamentário específico que não existia na LOA original, ou seja, quando criar um crédito novo.

Por isso é essencial que a fundamentação para abertura do crédito extraordinário tenha sempre por base a relevância, urgência e imprevisibilidade. Notadamente o legislador deu ao Chefe do Poder Executivo a possibilidade de agir com maior flexibilidade diante de situações que necessitem de respostas rápidas do poder público junto à sociedade, que, neste caso permite a ausência de indicação do recurso orçamentário para arcar com a despesa imperiosa e suprime a aprovação prévia do Poder Legislativo.

Como se diz, quem pode mais pode menos, ou seja, se a própria legislação autoriza a abertura de crédito extraordinário sem indicar o respectivo recurso orçamentário, não haverá nenhum impedimento de ocorrer sua indicação no

momento da abertura. Contudo, a legislação também prevê que no próximo excesso de arrecadação serão abatidos os créditos extraordinários abertos¹.

7 Para abertura de Crédito Extraordinário é necessário alterar o Plano Plurianual (PPA)?

Como dito, há situações em que o crédito extraordinário tem o mesmo propósito de um crédito suplementar, ou seja, reforçar dotação. Nesse caso irá aumentar a dotação já existente e não será necessário criar novo programa ou ação. Portanto, não haverá necessidade de alterar o PPA.

Situação diferente acontece quando o crédito extraordinário tem o mesmo propósito de um crédito especial, ou seja, criar um novo programa ou ação que não está previsto no orçamento inicial. Nesse caso, se ensejar a criação de novo Programa ou Ação haverá necessidade de alterar o PPA. No entanto, se houver uma prévia autorização na própria Lei do Plano Plurianual para inclusão de novo Programa/Ação quando da aprovação de créditos adicionais, o próprio crédito extraordinário será suficiente para concretizar a mudança. Caso não exista a autorização prévia, a modificação no Plano Plurianual deverá ocorrer antes da abertura do crédito extraordinário.

Contudo há autores que defendem que a exigência de alteração do PPA somente cabe quando se tratar de Programa não necessitando quando se tratar de nova ação, quando esta for executada apenas no exercício financeiro da abertura do crédito. Obviamente deve-se garantir que ela seja compatível com a diretriz e com o objetivo de um determinado programa.

1. Lei Federal nº 4.320/1964, art. 43, § 4º. Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-a a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

Logo, é fundamental saber como está disciplinado no ente a alteração do PPA e é sempre bom saber qual o entendimento do Tribunal de Contas sobre o tema.

8 Pode-se abrir crédito extraordinário sem autorização prévia do Poder Legislativo?

O artigo 42 da Lei nº 4.320/1964 determina que os créditos suplementares e especiais devem ser autorizados por lei e abertos por decreto executivo. A seguir, no artigo 44, a referida lei estabelece que os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

A Constituição também ratificou que somente os créditos suplementares e especiais precisariam de prévia autorização legislativa, conforme art. 167, inciso V.

No entanto, o art. 62 da Constituição Federal dispôs que os créditos extraordinários da União deverão ser abertos por Medida Provisória do Presidente da República, e não mais por decreto do Poder Executivo, ficando estes restritos aos governos estaduais, municipais e distrital.

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:

(...)

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

Observa-se no inciso “d” do artigo 62 um erro material ao citar créditos adicionais e não créditos especiais. De fato, os créditos suplementares se caracterizam como um tipo de crédito adicional e não necessitariam estar citados. Numa interpretação literal desse artigo, não fosse a ressalva para o artigo 167, § 3º, sequer os créditos extraordinários poderiam ser abertos por Medida Provisória (MP), o que não seria razoável no contexto da Constituição.²

Assim, no governo federal o Presidente da República edita Medida Provisória, que tem força de lei a partir da publicação, e o crédito já está autorizado para inclusão no orçamento, o que possibilita o início da execução das fases da despesa orçamentária. O Congresso tem prazo para aprovar a MP e, ao aprovar, esta se converte em Lei.

Diferentemente da medida provisória, o decreto não se converte em lei³, portanto, o suporte legal para alteração da lei orçamentária incluindo créditos extraordinários é o artigo 44 da Lei nº 4.320/1964, como já citado anteriormente nesta questão.

2. Créditos Extraordinários: Abertura e Reforço. Paulo Henrique Feijó. <https://www.gestaopublica.com.br/blog-gestao-publica/creditos-extraordinarios-abertura-e-reforco.html>

3. É necessário observar a legislação local acerca do assunto, pois há casos, como o do Estado do Rio Grande do Sul, em que a edição de Lei para validação dos créditos extraordinários abertos por decreto é exigida na Constituição Estadual.

9 Mas se o Poder Legislativo não aprovar o crédito extraordinário e o mesmo tiver sido executado total ou parcialmente?

Neste caso, em se tratando de créditos extraordinários abertos pelo governo federal através de Medida Provisória, deverá ser editado Decreto Legislativo convalidando os atos praticados pelos gestores e, a partir de sua publicação, os saldos remanescentes do crédito extraordinário, se houver, não poderão ser mais utilizados.

Nas esferas estaduais e municipais existe outro regramento em virtude do fato que decreto do executivo não se converte em lei, ressalvadas eventuais especificidades locais. Assim não há de forma generalizada para todos os entes federados, previsão de aprovação do decreto por parte do parlamento estadual ou municipal. Contudo, caso o Legislativo entenda que a situação não cumpriu os requisitos para edição de um crédito extraordinário poderá sustar os efeitos do decreto por meio de um Decreto Legislativo.

10 Qual será a vigência do crédito extraordinário?

A resposta para esta questão se obtém de forma inicial no art. 45 da lei nº 4.320/1964, que determina que todos os tipos de créditos adicionais terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que forem abertos, salvo expressa disposição legal em contrário quanto aos especiais e extraordinários, ou seja, estes terão oportunidade de serem reabertos no exercício financeiro seguinte, mas os suplementares não.

Posteriormente, a Constituição Federal, no art. 167, § 2º, trouxe determinação mais específica, que os créditos especiais e 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.

11 Caso o valor do crédito extraordinário seja insuficiente, pode-se abrir crédito suplementar para sua complementação?

Para responder far-se-á um paralelo com situação similar, mas com o crédito especial, ou seja, quando se trata da hipótese do crédito adicional ampliar dotação anteriormente incluída no orçamento por meio de crédito especial. Por exemplo, o crédito especial para determinadas obras poderia ter sido insuficiente e sua majoração seria necessária. Esta ampliação se constituiria como crédito especial ou suplementar?

Não existe normativo no sentido de definir com clareza sobre o tema. No âmbito federal adota-se uma interpretação literal da Lei nº 4.320/1964, onde se estabelece que: "são créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.", considerando para tal a LOA aprovada, sem suas alterações, isto é, a referência será sempre aos créditos iniciais.

Logo, no exemplo citado o crédito será um novo crédito especial. Entretanto, há casos em que a lei que autorizou o crédito especial também autoriza o executivo a "suplementar" seus valores, caso insuficientes, desde que indicado os recursos orçamentários. Vale ressaltar que esta prerrogativa da lei do crédito especial prever a possibilidade de reforço de dotação por meio de crédito suplementar não é válida para os créditos extraordinários, pois estes para serem abertos tem como pré-requisito a imprevisibilidade.

4

Assim, a complementação de um crédito extraordinário somente se dará meio de abertura de outro crédito extraordinário.

12 Para abrir crédito extraordinário tem que ser declarada situação de emergência e/ou estado de calamidade pública?

Primeiramente é preciso definir essas duas situações. O decreto federal nº 7.257/2010 define situação de emergência como sendo uma situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido.

Já o estado de calamidade tem uma definição muito parecida que é a situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido.

Importante neste contexto definirmos desastres como sendo resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais.

Temos que aqui deixar claro que **a abertura de crédito extraordinário não está relacionada com a decretação de situação de emergência ou de estado de calamidade pública.**

Na decretação da emergência ou calamidade, o ente se beneficia de questões ligadas aos atos de compras e contratações que podem ser realizadas mediante dispensa de licitação, com base no artigo 24, inciso IV, da Lei Federal

nº 8.666/1993:

“nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.”

No atual momento, a promulgação da Lei nº 13.979, de 06/02/2020 que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, em seu art. 4º legisla sobre vários ritos licitatórios com objetivo de dar celeridade nos processos de aquisição e respectiva transparência dos atos praticados para o controle social.

13 Quem pode decretar situação de emergência e estado de calamidade pública?

O reconhecimento é efetuado pelo titular do Poder Executivo do ente afetado. O Poder Executivo Federal apoiará, de forma complementar, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em situação de emergência ou estado de calamidade pública, provocados por desastres.

Situações de emergência e estados de calamidade decretados por autoridades municipais ou estaduais precisam ser reconhecidos pela União, a fim de que recursos federais sejam alocados para o ente afetado.

O reconhecimento da situação de emergência ou do estado

de calamidade pública pelo Poder Executivo Federal se dará mediante requerimento do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município afetado pelo desastre.

Após reconhecida a emergência ou calamidade, o governo federal definirá o montante de recursos (e o cronograma de desembolso) que destinará ao ente afetado.

O Presidente da República, cumpridos os ritos constitucionais dos art. 136 e 137, poderá decretar estado de defesa e estado de sítio, respectivamente, não havendo previsão constitucional de decretar calamidade.

14 Mas o estado de calamidade pública precisa ser reconhecido pelo Poder Legislativo para ter eficácia?

O reconhecimento da Assembleia Legislativa se materializará por intermédio de Decreto Legislativo, após à decretação de calamidade pública por parte de governadores e prefeitos tem por objetivo o benefício constante no art. 65 da LC nº 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias 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.

Para complementar a resposta trazem-se os respectivos artigos da LRF:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos [§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição](#).

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

Art. 70. adoção de medidas na fase de transição da publicação da LRF, quanto ao reenquadramento do limite de pessoal dos entes que estavam com limite acima do limite legal.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Então se o ente não tiver por objetivo se beneficiar das concessões do art. 65 da LRF, não precisa submeter o decreto de calamidade pública ao reconhecimento da Assembleia Legislativa do Estado.

O Supremo Tribunal Federal por meio da medida cautelar nº 6357 de 29/03/2020 concedeu INTERPRETAÇÃO CONFORME A 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 da 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.

Esta 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.

Art. 14 – Renúncia de Receita – a estimativa de impacto orçamentário-financeiro 2020 (podem ser concedidos, no ano de 2020, benefícios fiscais para fazer o enfrentamento da pandemia, sem que tenha sido incluído na LDO2020 o devido estudo de impacto, por ser uma situação imprevista. Exemplos: isenção de IPTU, taxa de iluminação pública para classes mais pobres, isenção de ISS e ICMS para empresas, etc.

Art.16 – Expansão Despesa por criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental – fica dispensado da comprovação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, para novas despesas que sejam expandidas para o enfrentamento do COVID-19;

Art. 17 – Despesa Obrigatória de Caráter Continuado - fica dispensado da comprovação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, para novas despesas que sejam expandidas para o enfrentamento do COVID-19; e

Art. 24- Expansão de despesas previdências, saúde e assistência - fica dispensado da comprovação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, para novas despesas que sejam expandidas para o enfrentamento do COVID-19.

Ressalta-se, porém, que a exigência dispensada pela ADI 6357 MC/DF se refere a gastos ou benefícios fiscais destinados especificamente às despesas emergenciais decorrentes da pandemia de Covid-19. Portanto, para as demais situações os comandos legais continuam sendo

exigidos integralmente.

15 Nas transferências recebidas para a área de saúde, Fundo a Fundo, para combate a COVID 19, como devem ser registradas as receitas?

Neste sentido a STN publicou a Nota Técnica SEI nº 12774/2020/ME, que no item 15 orienta a utilização das naturezas de receitas já existentes para as transferências recebidas na área de saúde. Também a Confederação Nacional dos Municípios – CNM publicou a Nota Técnica nº 23/2020 na mesma linha, bastando apenas classificar corretamente dentro do respectivo bloco de orçamento 1.7.1.8.03.9.0 (transferências de recursos do SUS – Outros Programas Financiados por Transferências Fundo a Fundo) onde o recurso será aplicado.

Como os valores recebidos a título de transferências fundo a fundo para ações emergenciais da saúde no combate à Covid-19 têm como característica a transferência não ordinária de recursos da União para os Municípios por meio de medidas específicas, esses valores não comporão as receitas pré-definidas pelo art. 29-A da Constituição Federal de 1988 para partilha com o Poder Legislativo, ou seja, não comporão a base de cálculo para repasse ao Poder Legislativo a título de duodécimo.

Diferentemente da disposição anterior, os valores recebidos a título de transferências fundo a fundo para ações emergenciais da saúde no combate à Covid-19, desde que não se qualifiquem como receitas de capital, integram a base da Receita Corrente Líquida (RCL) para definição dos limites fiscais previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) com Despesa de Pessoal, Dívida Consolidada e Operação de Crédito e Garantia.

16 A transferência de recurso decorrente da MP nº 938/2020 deverá compor base de cálculo para áreas de educação, saúde e para o cálculo do duodécimo dos demais Poderes?

Os recursos recebidos referentes à prestação de apoio financeiro pela União aos entes federativos que recebem recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública são de livre aplicabilidade não sendo base de cálculo para limite constitucional de educação, saúde e duodécimo legislativo. No entanto, deverá entrar no cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL) para efeito de base na definição dos limites fiscais previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) com Despesa de Pessoal, Dívida Consolidada e Operação de Crédito e Garantia.

Conforme entendimento da STN, com base em repasses efetuados anteriormente com a mesma finalidade, entende-se que este apoio financeiro não se confunde com a receita recebida por meio dos fundos de participação dos estados e dos municípios. Trata-se de transferência de recursos da União aos estados, DF e municípios e deverá ser registrada na Natureza de Receita 1.7.1.8.99.1.0 - Outras Transferências da União.

17 Deverá ser criada fonte de recurso/destinação específica para registrar o recebimento dos recursos decorrentes da MP nº 938/2020?

Não necessariamente. Sobre o tema, a Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da Nota Técnica SEI nº 12774/2020/ME, esclareceu que o apoio financeiro não se confunde com a receita recebida por meio dos fundos de participação. Nessa esteira, o texto da norma em momento algum menciona que se trata de recursos vinculados, pelo contrário, como consta da própria ementa, fica evidente que o recurso tem objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) e, portanto, trata-se de recurso livre.

Assim, não há necessidade de abertura de fonte específica para esse fim, podendo o controle ser efetuado por meio de detalhamento da fonte e/ou pela criação de ação específica no orçamento para identificar o quanto desses recursos foi aplicado no combate à pandemia.

No entanto, caso a entidade crie fonte específica para esse fim, o recurso continua sendo de aplicação livre. Mas, a depender das regras estabelecidas pelo Tribunal de Contas de sua jurisdição, a alteração da fonte no orçamento poderá demandar abertura de crédito adicional.

18 No atual momento houve alguma modificação nas regras para recebimento de transferências voluntárias (convênios, contratos de repasses)?

Os estados, DF e municípios para receberem recursos do Governo Federal por meio das transferências voluntárias precisam estar em dia com uma série de obrigações junto à União conforme determina a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e demais legislações.

O Ministério da Economia por meio da STN encaminhou ao Congresso Nacional Projeto de Lei Complementar para suspender o cumprimento das obrigações impostas. Porém, o mesmo ainda se encontra em tramitação e enquanto o PL não for transformado em Lei, todas as exigências para a celebração de convênios e contratos de repasses estão em vigor e serão observadas pelo Governo Federal.

Cabe ressaltar, entretanto que a própria LRF por meio do § 3º do art. 24, excetua da verificação as transferências voluntárias para áreas de educação, saúde e assistencial social.

19 O cumprimento da Regra de Ouro deverá ser observado durante o período de estado de Calamidade Pública?

O art. 167, inc. III da Constituição Federal assim dispõe:

Art. 167. São vedados:

(...)

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

A Regra de Ouro continua em vigor, ou seja, os entes estão obrigados ao seu cumprimento, mesmo no estado de Calamidade Pública, salvo se for aberto créditos adicionais (suplementares ou especiais) com finalidade específica, aprovados por maioria absoluta pelo Poder Legislativo.

20 A determinação do art. 42 da LRF continua válida ou está suspensa?

O Art. 42 da LRF define que é vedado ao gestor público nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa, que passará para o próximo exercício financeiro, sem que haja disponibilidade de caixa suficiente.

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

No entanto, o PLP 39/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (SARS-CoV-2 (Covid-19) e altera a LC 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, foi encaminhado para sanção presidencial. Se sancionado, haverá flexibilização do art. 42 da LRF, quando se tratar de recursos arrecadados que sejam destinados ao combate à calamidade pública:

“Art. 65.

(...)

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto

perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput:

I – serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:

- a) contratação e aditamento de operações de crédito;
- b) concessão de garantias;
- c) contratação entre entes da Federação; e
- d) recebimento de transferências voluntárias;

II – serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;

III – serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública:

I – aplicar-se-á exclusivamente:

a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade;

b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo;

II – não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização.

§ 3º No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes.” (NR)

21 Diante das dificuldades do momento e o prazo da elaboração do Projeto de Lei de Diretriz Orçamentária para envio ao Poder Legislativo, como proceder na questão da definição das metas fiscais para o exercício de 2021?

Diante da situação de incertezas vivenciada no momento, sugerimos a criação de dispositivo do PLDO prevendo a atualização das metas fixadas no momento do envio do Projeto da Lei Orçamentária (PLOA).

Editora



**Gestão
Pública**

Gestão Pública Editora e Treinamentos