



ORIENTAÇÃO PREVENTIVA¹

Áreas de Interesse: Gabinete, Finanças, Administração, Jurídico, Planejamento, Contabilidade, Tributação e Controle Interno.

Assunto: Os impactos da COVID-19 na execução orçamentária

A **GEPAM**, em atendimento às suas obrigações contratuais, elabora esta Orientação Preventiva com o escopo de apresentar esclarecimentos acerca dos impactos que a Covid-19 tem e ainda provocará no planejamento orçamentário aprovado pelas Casas de Leis municipais. A crise pandêmica provocada pelo surto de coronavírus em 2019 exigiu a promulgação da Lei n.º 13.979, de 2020, na qual estabeleceu as diversas medidas para o seu enfrentamento. Consequentemente, o orçamentista, enquanto perdurar o período de emergência de saúde pública de importância internacional, inevitavelmente, deverá reprogramar as ações, atividades e programas então aprovados e constantes da tríade orçamentária, ou seja, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual. Para auxiliar o gestor público, o responsável pelo orçamento público e todos aqueles que, direta ou indiretamente, são responsáveis pelo planejamento público, elabora-se a presente Orientação na qual serão abordadas temáticas importantes sobre a execução orçamentária, tais como a abertura de créditos adicionais extraordinários, inclusive com sugestão de minuta de decreto, a contabilização das receitas e despesas, e, finalmente, a concessão de benefícios fiscais à população e às empresas como medida para impedir ou amenizar o déficit arrecadatório.

Desde o início da crise pandêmica decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e, posteriormente, com a promulgação da Lei n.º 13.979, de 2020, a GEPAM tem recebido uma pluralidade de dúvidas nas quais são questionados os impactos da crise pandêmica na execução orçamentária.

Pensando nisso, apresentam-se, na forma de “perguntas e respostas”, esclarecimentos a respeito das principais dúvidas sobre os aspectos da execução orçamentária em tempos de crise pandêmica.

1. Em qual rubrica devemos classificar os recursos recebidos do SUS?

A classificação dependerá da origem da transferência, que poderá ser da União ou do Estado.

a) Quando originar da União, a receita deverá ser classificada na seguinte rubrica:

1.7.1.8.03.9.0 - Transferência de Recursos do SUS – Outros Programas Financiados por Transferências Fundo a Fundo;

1.7.1.8.04.6.0 - Outras Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, não detalhadas anteriormente;

2.4.1.8.03.9.0 - Transferência de Recursos do SUS – Outros Programas Financiados por Transferências Fundo a Fundo;

2.4.1.8.04.6.0 - Outras Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, não detalhadas anteriormente.

b) Quando provier do Estado, a receita deverá ser classificada nas seguintes rubricas:

1.7.2.8.03.1.0 - Transferência de Recursos do Estado para Programas de Saúde - Repasse Fundo a Fundo;

1.7.2.8.99.1.0 - Outras Transferências dos Estados;

2.4.2.8.03.1.0 - Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS;

2.4.2.8.99.1.0 - Outras Transferências dos Estados.

2. O Apoio Financeiro aos Municípios (AFM) que consta da Medida Provisória n.º 938, de 2 de abril de 2020, transferido pela União, deve ser utilizado no atendimento à calamidade pública na saúde?

Não. A Medida Provisória é para garantir um apoio financeiro que retrata a diferença entre o FPM recebido ou a receber nos meses de março a junho em comparação com os mesmos meses do ano de 2019. A aplicação desse recurso é livre, inclusive não será feito desconto ao FUNDEB, nem o Município está obrigado a aplicar na educação (25%) e na saúde(15%).

O AFM deverá ser registrado na rubrica: 1718.99.1.0 – Outras Transferências da União.

3. Qual a Fonte de Recurso e Código de Aplicação que deverá ser utilizado para recepcionar a receita e empenhar as despesas?

O TCE-SP emitiu o Comunicado n.º 28/2020, estabelecendo que o Código de Aplicação para a correta identificação das receitas e despesas decorrentes do combate ao coronavírus deve ser o **CA 312** (parte fixa e variável). Já em relação à Fonte de Recursos, deverá ser combinada com as fontes que identifiquem corretamente a origem dos valores recebidos (Exemplo: próprio (FR 01), estadual (FR 02), federal (FR 05)).

4. As despesas para o enfrentamento da pandemia do coronavírus podem ser empenhadas nas mesmas dotações do orçamento já aprovado pela Câmara Municipal?

Depende. No caso de o Município não ter decretado o estado de calamidade pública, os registros nas despesas devem obedecer as dotações próprias do orçamento fiscal.

Já para os Municípios que decretaram aquele estado, entendemos que devem ser utilizadas dotações específicas, criadas por meio de crédito extraordinário.

5. Posso fazer a abertura de crédito extraordinário?

Sim. Mas, esclarece-se que somente os Municípios que decretaram a situação de calamidade pública é que poderão abrir créditos extraordinários, pois, conforme consta no inciso III, do artigo 41, da Lei n.º 4.320/64, o crédito extraordinário só deve ser aberto para o atendimento de despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

6. Como faço a abertura de crédito extraordinário?

A abertura do crédito se dá por meio de decreto do Executivo, não sendo necessário, portanto, enviar a propositura ao Poder Legislativo. Contudo, alerta-se que, em conformidade com o artigo 44, da Lei n.º 4.320/64, é dever do Chefe do Poder Executivo dar imediato conhecimento ao Presidente da Câmara de Vereadores.

7. Na abertura do crédito extraordinário tenho que estabelecer o seu valor?

Sim. No decreto de abertura do crédito extraordinário deve-se estabelecer o valor total do crédito. Não há a possibilidade de crédito ilimitado. O valor do crédito poderá ser majorado, exigindo-se, no entanto, novo decreto, do qual será, nos termos do artigo 44, da Lei n.º 4.320/64, dada imediata ciência ao Presidente do Poder Legislativo local.

8. Tenho que citar a origem do recurso que suportará a abertura do crédito extraordinário?

Não. Por ser um crédito extraordinário, não há a obrigatoriedade de estabelecer a fonte que irá cobrir o referido crédito. O artigo 42, da Lei n.º 4.320/64, exige a indicação de recursos para os créditos suplementares e especiais, dispensando, assim, quando se tratar de créditos extraordinários.

No entanto, caso o Município tenha dotação disponível no orçamento que possa ser remanejada, transferida ou transposta, *superávit* financeiro ou então saldo da reserva de contingência, poderá utilizar esses recursos como forma de cobertura para abertura do crédito extraordinário.

9. Temos que estabelecer no decreto de abertura do crédito extraordinário as dotações que serão abertas?

Não. É suficiente o estabelecimento do valor do crédito. Aconselha-se, todavia, que sejam ouvidas todas as áreas que atenderão às necessidades de enfrentamento da pandemia, estabelecendo-se o valor necessário, e que também seja elaborado um orçamento preliminar das despesas com pessoal, encargos, material de consumo, material para distribuição gratuita e outros.

10. Como devemos proceder na abertura da dotação decorrente do crédito extraordinário na execução do nosso orçamento?

A GEPAM orienta que seja criado, por decreto, um programa e ação específicos relacionados à COVID-19 na execução do orçamento de 2020, junto à(s) Secretaria(s) Municipal de Saúde

e/ou Social, nos moldes de um crédito especial, ou seja, destacado dos demais programas, ações e dotações, permitindo assim, maior transparência dos gastos. Exemplificamos:

02.00.00 – Prefeitura Municipal de

02.xx.00 – Secretaria Municipal de Saúde e/ou Assistência Social

02.XX.XX – Fundo Municipal de Saúde e/ou Assistência Social

Programa – XXXX – Emergência de saúde pública relacionada ao coronavírus (COVID-19)

Ação: 2.XXX – Atendimento Emergencial decorrente do coronavírus

Funcional programática

*Saúde: 10.301.xxxx.2.xxx

*Social: 08.244.xxxx.2.xxx

3190.04.00 – Contratação por Tempo Determinado.....	R\$.....
3190.13.00 – Obrigações Patronais.....	R\$.....
3390.30.00 – Material de Consumo.....	R\$.....
3390.32.00 – Material para Distribuição Gratuita.....	R\$.....
3390.39.00 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica.....	R\$.....
4490.52.00 – Equipamentos e Materiais Permanentes.....	R\$.....
TOTAL.....	R\$.....

Obs.: 1 – As dotações podem ter acréscimos, e nesse caso, editar novo(s) decreto(s).

Obs.: 2 – Para cada Secretaria abrir dotações específicas, mantendo-se o mesmo número de programa e ação.

11. Esse novo programa e ação devem constar no PPA e LDO?

Sim. O novo programa e ação deverão ser incluídos no PPA e LDO, devendo, também, ser transmitidos ao AUDESP para que haja a compatibilidade entre as peças de planejamento. Registre-se, que, no campo das metas físicas, deve-se estabelecer o atendimento de 100% (cem por cento) da necessidade de atendimento.

Agindo assim, será dada transparência as despesas pertinentes ao Covid-19, facilitando o controle social, o controle interno e externo e, ainda, a prestação de contas junto ao Ministério Público, vez que o mesmo vem solicitando dos Prefeitos esclarecimentos das despesas e seu nexos com a situação de calamidade.

12. Nesse caso de calamidade, devemos publicar todos os atos de receitas e despesas?

O TCE-SP emitiu o Comunicado SDG n.º 14/2020, estabelecendo que os atos e despesas decorrentes da situação de calamidade pública deverão ser organizados e disponibilizados em espaço específico no Portal de Transparência, devendo ser de fácil localização e de ampla divulgação, nos termos da Lei Complementar n.º 101/2000 e da Lei n.º 12.527/2011.

13. A abertura de crédito extraordinário poderá ocasionar déficit orçamentário e financeiro nas contas. Isso pode levar o TCE emitir parecer desfavorável à nossa aprovação de contas?

Não. O inciso II, do artigo 65 da LRF, estabelece que os Municípios em situação de calamidade encontram-se dispensados do atingimento dos resultados fiscais, ou seja, poderão descumprir sua expectativa de receitas e de gastos em 2020. O Executivo fica, ainda,

dispensado de fazer a limitação de empenhos, ou melhor, o contingenciamento de dotações, que determina o art. 9º da LRF.

Cabe esclarecer que a Assembleia Legislativa deverá reconhecer a situação de calamidade pública.

14. Caso o Município tenha que contratar pessoal para auxiliar no combate ao coronavírus, terá que demonstrar a origem dos recursos para seu custeio e o estudo do impacto orçamentário e financeiro?

Não. O STF decidiu em Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 6357 MC/DF, que as exigências trazidas pelos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal estão afastadas durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19.

15. No caso de ocorrer a necessidade de construção, ampliação ou adequação de prédios, ou ainda a compra de equipamentos destinados ao enfrentamento da COVID-19, temos que demonstrar a compensação orçamentária para ocorrer essas despesas?

Não. A decisão do STF afasta a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da COVID-19.

Em relação às outras despesas do orçamento fiscal e as novas despesas fora desse contexto da emergência ou calamidade, os comandos da LRF continuam sendo exigidos integralmente.

16. O Prefeito pode enviar ao Legislativo projeto de lei concedendo desconto do valor IPTU como forma de estimular o contribuinte realizar o pagamento?

Sim - O Supremo Tribunal Federal decidiu em Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 6357 MC/DF, que o cumprimento do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal está afastado durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19.

Esclareça-se, também, que se o benefício tributário for para todos os contribuintes não é renúncia de receita, nos termos do artigo 14, § 1º, da Lei Complementar n.º 101, e, assim, fica dispensada a elaboração do demonstrativo de impacto orçamentário e financeiro.

17. Qual medidas o Prefeito poderá adotar em relação aos tributos, taxas e outras receitas a fim de conter os prováveis impactos econômicos causados à população em geral em razão das medidas de isolamento social (fechamento do comércio, paralisação de serviços etc.) impostas pelos diversos níveis de Governo?

Vai depender do impacto econômico e da realidade de cada Município. Entre as medidas podemos citar:

- Suspender os atos de cobrança (emissão de avisos de cobrança, autuações e respectivas notificações, protestos judiciais, entre outros) e/ou o ajuizamento de execuções fiscais por certo prazo, ressaltando-se, porém, desta medida os créditos que possam vir a ser alcançados pela decadência e prescrição nesse período;



- Prorrogar o prazo de validade das certidões de regularidade fiscal (certidões negativas de débito e certidões positivas com efeito de negativa) já emitidas e válidas até a data da edição do ato normativo que vier a dispor sobre o assunto. Esta medida em especial visa, sobretudo, evitar o atendimento presencial nas repartições públicas de forma a evitar aglomerações conforme recomendação das autoridades competentes; e
- Prorrogar o vencimento dos tributos, ou ainda conceder descontos para pagamento do saldo devedor, ou ainda deixar de aplicar a penalidade de multas e juros em atraso.

Tais medidas podem ser disciplinadas por meio da edição do mesmo instrumento normativo utilizado em âmbito local para a fixação dos referidos prazos. Geralmente, isto ocorre no âmbito dos Municípios por meio de atos normativos infralegais, tais como decretos, portarias etc. Assim, deve-se verificar o Código Tributário Municipal e, também, as demais leis municipais ordinárias.

18. A GEPAM pode fornecer modelo de Decreto de abertura de crédito extraordinário?

Sim. A GEPAM elaborou a minuta que segue abaixo.

Minuta de Decreto n.º ---- de -----de 2020.

Dispõe sobre a abertura de crédito extraordinário no orçamento da prefeitura municipal de _____ para o exercício de 2020.

O **Prefeito Municipal** de ----- usando das atribuições que lhe são conferidas pela legislação em vigor e,

CONSIDERANDO a Situação de Emergência declarada no Município de _____ por meio do Decreto n.º _____, de ____ de _____ de 2020;

CONSIDERANDO o Estado de Calamidade em todas as cidades do Estado de São Paulo, reconhecida pelo Governo do Estado por meio do Decreto n.º 64.879, de 20 de março de 2020 e pela Assembleia Legislativa, prorrogado sua vigência pelo Decreto n.º 69.420, de 06 de abril de 2020;

CONSIDERANDO o teor do Decreto n.º _____, de ____ de _____ de 2020 que declara Estado de Calamidade no Município de _____;

CONSIDERANDO a necessidade de assistir de forma eficiente e eficaz a população, que está em vias de ser atingida pela disseminação do vírus coronavírus que vem se propagando de forma assustadora, preocupante e em ritmo acelerado no mundo e em nosso país, no momento, incontrolável e causando vítimas fatais, ao nível de ser declarada pandemia pela Organização Mundial da Saúde.

CONSIDERANDO ainda o disposto no art. 44 da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, que versa sobre a abertura de crédito extraordinário.

DECRETA:

Art. 1º. Fica aberto o Crédito Extraordinário especificado neste Decreto, para atender as despesas que se fizerem necessárias para prevenir, combater e erradicar o coronavírus responsável pelo surto de 2019.

§ 1º. O crédito extraordinário de que trata o *caput* deste artigo será até o montante de R\$ ----- (-----).

§ 2º. O crédito aberto por este Decreto atenderá as despesas com:

I – Aquisição de bens de consumo, máscaras, luvas, gorros, uniformes apropriados, álcool gel e demais produtos que atendam a proteção das pessoas;

II – Aquisição de cestas básicas e outros produtos necessários a socorrer e proteger pessoas em situação de vulnerabilidade;

III – Contratação de servidores temporários, médicos, enfermeiros, ajudantes, e outros profissionais de saúde necessários ao bom atendimento;

IV – Contratação de pessoas jurídicas para a prestação de serviços de limpeza, conservação, confecção de materiais de divulgação, publicidade e demais serviços congêneres;

V – Locação de máquinas e equipamentos hospitalares; e

VI – Aquisição de equipamentos médicos hospitalares.

§ 3º. Para atender as despesas mencionadas no parágrafo anterior ficam incluídas no orçamento vigente as dotações orçamentárias que seguem descritas:

02.00.00 – Prefeitura Municipal de

02.xx.00 – Secretaria Municipal de Saúde e/ou Assistência Social

02.XX.XX – Fundo Municipal de Saúde e/ou Assistência Social

Programa – XXXX – Emergência de saúde pública relacionada ao coronavírus (COVID-19)

Ação: 2.XXX – Atendimento Emergencial decorrente do coronavírus

Funcional programática

*Saúde: 10.301.xxxx.2.xxx

*Social: 08.244.xxxx.2.xxx

3190.04.00 – Contratação por Tempo Determinado..... R\$.....

3190.13.00 – Obrigações Patronais..... R\$.....

3390.30.00 – Material de Consumo..... R\$.....

3390.32.00 – Material para Distribuição Gratuita..... R\$.....

3390.39.00 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica..... R\$.....

4490.52.00 – Equipamentos e Materiais Permanentes..... R\$.....

TOTAL..... R\$.....

Obs.: 1 – Para cada Secretaria abrir dotações específicas, mantendo-se o mesmo número de programa e ação, alterando-se tão somente a funcional programática.

§ 4º. Novas inclusões de dotações ou alterações de valores, essas somente serão autorizadas com a edição de novo decreto.

Art. 2º. Fica autorizado ao Departamento de Contabilidade do Município a incluir nas peças de planejamento do Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias os programas e ações que constam do artigo anterior deste decreto, para fins de compatibilidade com as dotações ora criadas.

Art. 3º. O Departamento de Contabilidade da Prefeitura deverá destacar em campo próprio no portal da Prefeitura, as receitas e despesas, respectivamente recebidas e efetuadas para atender a situação de calamidade decorrente do Coronavírus.

Art. 4º. O presente Decreto deverá ser encaminhado imediatamente ao Presidente do Poder Legislativo, para seu conhecimento, conforme determina o art. 44, da Lei 4320/64.

Art. 5º. - Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

-----/SP, em ---- de ----- de 2020.

Prefeito

Secretário Municipal de Finanças

¹ Tempo de execução da Orientação Preventiva: **08h00min**