

NOTA TÉCNICA 36/2020

Brasília, 28 de maio de 2020.

ÁREA: Assistência Social, Contabilidade, Finanças, Jurídico, Previdência e Saúde

TÍTULO: Orientações aos Municípios sobre o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus.

REFERÊNCIA(S): Lei Complementar 173, 27 de maio de 2020

Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)

Medida Provisória 2.185, de 24 de agosto de 2001

Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 8ª Edição

Lei 8.443, de 16 de julho de 1992

Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006

Lei 13.485, de 2 de outubro de 2017

Considerando a sanção da Lei Complementar 173, de 27 de maio de 2020 (PLP 39/2020) que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras disposições;

Considerando que o texto estabelece, entre outros pontos:

- a entrega de recursos da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios com o objetivo de financiar ações de enfrentamento à Covid-19;
- a suspensão dos pagamentos das dívidas previdenciárias com o RGPS e do recolhimento das contribuições previdenciárias patronais devidas aos respectivos RPPS;
- a extensão do Decreto de Calamidade para Estados e Municípios (a redação aprovada na Câmara não estendia);
- a dispensa dos limites e das condições do Cauç para acesso a transferências voluntárias e Op. de Crédito;
- a suspensão do pagamento de dívidas consolidadas dos Municípios com a União no período entre 1º de março e 31 de dezembro deste ano;
- a suspensão, por meio de aditamento contratual, dos pagamentos devidos no exercício financeiro de 2020, de operações de crédito interno e externo celebradas com o sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito;
- a securitização de contratos de dívidas de Estados, Distrito Federal e Municípios que tenham sido garantidas pela União;
- a preferência de contratação de produtos e serviços com microempresas e empresas de pequeno porte;

- a ampliação da nulidade dos atos de pessoal que acarretem aumento de despesa nos últimos 180 dias anteriores ao final do mandato;
- o afastamento das vedações e das condições para concessão de benefícios, incentivo ou aumento de despesa envolvidas com o combate à calamidade pública;
- o uso de receitas vinculadas de anos anteriores para despesas diversas do inicialmente definido para ações de combate à calamidade pública.

Considerando que um dos papéis da Confederação Nacional de Municípios (CNM), além da defesa constante dos interesses dos Municípios, é o de orientar os gestores municipais sobre os aspectos financeiros, previdenciários, contábeis e jurídicos da matéria aprovada,

esclarecemos:

Do auxílio financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios

O auxílio financeiro a ser prestado pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios está previsto no art. 5º da LC aprovado e é bem diferente daquele contido no substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados ao PLP 149, de 2019. Não se trata mais de uma recomposição de perdas do ICMS e ISS, e sim de um auxílio financeiro para financiar ações de enfrentamento à Covid-19 limitado a um montante fixo.

O texto aprovado estabeleceu o montante total de R\$ 60 bilhões, que serão pagos em quatro prestações mensais, iguais e sucessivas.

A distribuição desse valor se dará da seguinte maneira:

- R\$ 10 bilhões serão destinados para ações de saúde pública e de assistência social, dos quais:
 - R\$ 7 bilhões irão para Estados e o Distrito Federal; e
 - R\$ 3 bilhões, para os Municípios.

NOTA: Esses recursos poderão ser usados na contratação e pagamento de pessoal ligado ao Sistema Único de Saúde (SUS) e ao Sistema Único de Assistência Social (Suas). O rateio dos R\$ 3 bilhões para os Municípios serão de acordo com o tamanho da população. CABERÁ AO MUNICÍPIO A DETERMINAÇÃO DE QUAL MONTANTE SERÁ DESTINADO À SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL.

SAÚDE: Com a transferência desses recursos sem a vinculação com os atuais blocos de financiamento ou grupos de despesas do Sistema Único de Saúde (SUS), esses recursos poderão ser usados nas diversas ações de combate à Covid-19. Isso significa que esses valores poderão ser direcionados aos diversos níveis da atenção à Saúde, podendo ser utilizados na contratação e no pagamento de pessoal, aquisições, pagamento de prestadores de serviços, desde que essas despesas estejam associadas ao Sistema Único de Saúde (SUS), conforme definem os arts. 2º e 3º da Lei Complementar 141/2012.

Por se tratar de recursos destinados ao enfrentamento da Covid-19, recomenda-se observar a seguinte legislação:

- » [Lei 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus responsável pelo surto de 2019;](#)

- » [Portaria 356/2020, que dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus;](#)
- » [Nota Técnica CNM 8/2020 – Orientações quanto aos aspectos orçamentários, contábeis e jurídicos envolvendo as ações de enfrentamento do coronavírus;](#)
- » [Nota Técnica CNM 23/2020 – Contabilização de transferências fundo a fundo para ações emergenciais da saúde no combate à Covid-19;](#)
- » [Nota Técnica CNM 24/2020 – Aplicação dos recursos SUS para o enfrentamento da Covid-19 e transposição e transferência de recursos – LC 172/2020.](#)

ASSISTÊNCIA SOCIAL: Considerando a entrada do recurso de forma livre em conta separada dos atuais Blocos de Financiamento do Sistema Único de Assistência Social (Suas), esses recursos poderão ser investidos em serviços, ações, programas e benefícios socioassistenciais que compõem o Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Recomenda-se considerar para fins de organização e execução deste recurso no âmbito da assistência social municipal as seguintes normas:

- » [Lei Orgânica da Assistência Social – Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993;](#)
- » Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais – Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas) 109, de 11 de novembro de 2009;
- » [Norma Operacional Básica do Suas \(NOB-Suas\) – Resolução Cnas 33, de 12 de dezembro de 2012;](#)
- » [Portaria do Ministério do Desenvolvimento Social – Portaria 2.601, de novembro de 2018.](#)

Para fins de exemplificação, pode-se investir a cota-parte definida pelo Ente municipal para área de Assistência Social, em ações como aquisição de cestas básicas para atendimento das demandas por Benefícios Eventuais, além de auxílio natalidade e funeral. Há ainda a possibilidade de arcar com despesas de custeio das ações socioassistenciais, tais como pagamento de pessoal e aquisição de insumos para atendimento à população, como equipamentos de proteção individual (EPI). Além disso, é possível realizar ações de investimento/estruturação da rede socioassistencial, como, por exemplo, adaptação de espaços para atendimento à população, atendendo às normas de segurança em saúde, aquisição de automóveis, computadores e demais mobiliários, por exemplo. Sobre prestação de contas, ainda há bastante carência de informação por parte da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

- Os R\$ 50 bilhões restantes do auxílio, de livre aplicação, serão entregues:
 - R\$ 30 bilhões para Estados e Distrito Federal; e
 - R\$ 20 bilhões para Municípios.

A distribuição do montante para os Estados obedecerá à tabela anexa ao texto aprovado, que segundo a justificativa da redação é função de variáveis como arrecadação do ICMS, população, cota-parte do FPE e valores recebidos a título de contrapartida pelo não recebimento de tributos sobre bens e serviços exportados. Essa junção teve como objetivo atenuar as grandes perdas que os maiores Estados e Municípios tiveram, mas também o de garantir que o recurso chegue até o menor dos Municípios, amenizando o sofrimento de cada brasileira e cada brasileiro deste nosso imenso e desigual país.

Para a distribuição dos R\$ 20 bilhões entre os Municípios, a proporção da tabela anexa ao texto também é utilizada para estabelecer quanto será destinado para os Municípios de cada Estado. E, dentro de cada Estado, quanto cada Município receberá, tendo como base o critério população. Destaca-se o disposto no *caput* do art. 5 da Lei Complementar aprovada que tais recursos devem ser destinados para ações de combate à pandemia e recomposição do orçamento.

NOTA: Tanto os R\$ 3 bilhões destinados à Saúde e à Assistência Social, quanto os R\$ 20 bilhões de utilização livre serão creditados na conta do Fundo de Participação dos Municípios, SEM DESCONTO DO FUNDEB E SAÚDE, mas com a retenção do Pasep. Os cálculos das parcelas que caberão a cada um dos Entes federativos serão realizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A CNM está em contato com a STN para que no repasse do recurso seja identificada a parcela que se refere a parcela com destinação específica e a livre.

Muitas tabelas de valores foram disponibilizadas ao longo dos debates no Senado Federal e na Câmara dos Deputados com divergências entre si por conta dos recursos do Distrito Federal. Nesse sentido, esclarecemos que a redação do § 5º do art. 5º da LC estabelece que o DF não entra no rateio do que será destinado aos Municípios, entra somente na parte que cabe aos Estados.



Atenção: a redação ainda estabelece que **NÃO RECEBERÃO O AUXÍLIO** os Municípios que tenham ajuizado ação judicial contra a União após 20 de março de 2020 tendo como causa do pedido, direta ou indiretamente, a pandemia da Covid-19, **EXCETO SE RENUNCIAR AO DIREITO SOBRE O QUAL SE FUNDA EM ATÉ 10 (DEZ) DIAS, CONTADOS DA DATA DA PUBLICAÇÃO DESTA LEI COMPLEMENTAR.**

Nesse sentido, incumbe à procuradoria e/ou assessoria jurídica de cada Município realizar um levantamento de todos os feitos que se encontram ajuizados nas condições acima estabelecidas e preparar a manifestação de renúncia a ser protocolizada em cada processo. Necessário o atendimento ao prazo de 10 (dez) dias.

Importante ainda destacar que, em todas as aquisições de produtos e serviços com os recursos da parte do auxílio de livre utilização, os Municípios deverão dar preferência às microempresas e empresas de pequeno porte, seja por contratação direta ou por exigência dos contratantes para subcontratação. Ou seja, deverá ser dada preferência nas compras públicas para as microempresas e as empresas de pequeno porte, assim é o que estabelece o § 8º do art. 5 do texto.

Da suspensão do pagamento de dívidas previdenciárias e contribuição patronal

O Senado Federal inseriu ao texto da LC o Art. 9º que, em seu *caput*, suspende os pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos Municípios com a Previdência Social com vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020.

Art. 9º Ficam suspensos conforme regulamento, os pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos Municípios com a Previdência Social com vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020.

Destaca-se que essa suspensão se refere apenas as dívidas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

A redação do §2º do mesmo artigo estabelece que a suspensão se estende ao recolhimento das contribuições previdenciárias patronais (não entra aqui a contribuição do segurado) devidas aos respectivos Regimes Próprios de Previdência Social, das 10 competências, de 01º de março a 31 de dezembro desse ano. Nesse caso a suspensão da CPP caberia apenas ao regime próprio e não ao regime geral.

§ 2º A suspensão de que trata este artigo se estende ao recolhimento das contribuições previdenciárias patronais dos Municípios devidas aos respectivos regimes próprios, desde que autorizada por lei municipal específica.

Ressalta-se que a redação só admite a suspensão se autorizada por lei específica.

Para as duas situações de suspensão a Lei prevê que será expedida regulamentação pelo Ministério da Economia.

NOTA: A CNM orienta cautela na adesão das suspensões previstas no Art. 9º sendo importante a avaliação de quantos meses precisam ser suspensos e a indicação de que a “sobra” desse recurso deve estar alinhada com os propósitos da Lei Complementar aprovada, ou seja, destinados ao enfrentamento da pandemia. Adicionalmente destacamos a necessidade de manter os aportes financeiros efetuados pelos Municípios para o pagamento dos benefícios em fruição pelo RPPS, de forma a se assegurar o pagamento das folhas de benefícios no período em que vigorar a suspensão das contribuições patronais, bem como dos recursos necessários ao custeio administrativo, de forma a permitir a continuidade dos procedimentos operacionais dos órgãos gestores desses regimes de previdência.



Atenção: Recomendamos muita cautela quanto ao uso do recurso. A suspensão estabelecida tem como objetivo recompor os orçamentos municipais e o recurso deve ser aplicado em ações de enfrentamento a pandemia.

Veto ao parágrafo 1º do Art. 9º

O veto foi ao parágrafo que previa o pagamento das parcelas suspensas da dívida Previdenciária no RGPS para o fim do refinanciamento. O novo prazo deverá constar no regulamento.

Da suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas com a União

Os Municípios poderão suspender o pagamento das prestações de dívida junto à União, no período de 1º de março a 31 de dezembro, conforme estabelece a alínea b do inc. I do art.1 da LC.

Art. 1º.....

.....

I – suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre:

a)

b) de um lado, a União e, de outro, os Municípios com base na Medida Provisória nº 2.185, de 24 de agosto de 2001 e na Lei nº 13.485, de 2 de outubro de 2017;

A Medida Provisória 2.185/2001 estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, das seguintes obrigações de responsabilidade dos Municípios:

1. dívida pública mobiliária interna e externa constituída até 12/12/1995 e as que, constituídas após essa data, consubstanciaram simples rolagens de dívidas anteriores. Admite-se a inclusão de precatórios judiciais que não satisfaçam às condições impostas pela Resolução 78 do Senado Federal;
2. dívidas junto a instituições financeiras nacionais e estrangeiras, cujos contratos tenham sido firmados até 31/01/1999, inclusive a decorrente de transformação de operações de antecipação de receita orçamentária em dívida fundada;
3. dívidas junto a instituições financeiras nacionais ou estrangeiras, decorrentes de cessão de crédito firmada até 31/01/1999;
4. dívida relativa a operações de antecipação de receita orçamentária, contraída até 31/01/1999.

Pela MP, os Municípios pagam os valores refinanciados em até 360 prestações mensais, (trinta anos), exceto aqueles decorrentes de precatórios judiciais que terão prazo de 120 meses, atualizadas pela variação positiva do IGP-DI, com juros de 9% a.a., podendo ser reduzido para 7,5% a.a. ou 6% a.a., caso os devedores amortizem extraordinariamente 10% ou 20% do valor refinanciado pela União.

Nota: O Programa contou com a adesão de 180 Municípios e teve como condições financeiras:

1. Prazo: até 360 meses, extensível por até mais 120 meses, em caso de haver saldo de resíduo de limite ao término do prazo inicial;
2. Sistema de Amortização: Tabela *Price* com pagamentos mensais;
3. Encargos: Juros de 6% a 9% a.a. + variação do IGP-DI; e
4. Limite de Comprometimento: 13% da Receita Líquida Real (RLR) do Município.

A suspensão também abrange os parcelamento dos débitos previdenciários de que trata a Lei nº 13.485, de 2 de outubro de 2017.

Orientações sobre a suspensão:

- os valores não pagos serão incorporados ao saldo devedor em 1º de janeiro de 2022, sendo atualizados pelos encargos de adimplência, para pagamento pelo prazo remanescente de amortização dos contratos;

- deverão ser aplicados preferencialmente em ações de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19. Nesse sentido, os Municípios deverão demonstrar e dar publicidade à aplicação dos recursos, evidenciando a correlação entre as ações desenvolvidas e os recursos não pagos à União, sem prejuízo da supervisão dos órgãos de controle competentes;

- a União ficará impedida de executar as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento celebrados com os Municípios com base na Medida Provisória 2.185-35, de 24 de

agosto de 2001, e o parcelamento dos débitos previdenciários de que trata a Lei 13.485, de 2 de outubro de 2017;

- essa suspensão de pagamentos não poderá provocar inclusão do nome do Município em cadastro de inadimplentes.



Atenção: Os valores já pagos durante o período de suspensão serão atualizados e somados aos encargos de adimplência, a fim de abaterem saldo de dívida a partir de janeiro de 2021, quando serão retomados os pagamentos. Os valores não pagos anteriores a março de 2020 em função de decisão judicial em caráter liminar também poderão ser beneficiados pela suspensão de pagamentos prevista aqui, desde que o Ente renuncie ao direito no qual se funda a ação. Nesse caso, os valores não pagos serão atualizados considerando somente os encargos contratuais de adimplência, sem imposição de multas ou outros encargos.

Da suspensão dos pagamentos de operações de crédito interno e externo

O art. 4º do projeto aprovado permite que Estados, Distrito Federal e Municípios suspendam todos os pagamentos no exercício financeiro de 2020 de operações de crédito interno e externo celebradas com o sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito. É importante destacar que redação anterior limitava tal suspensão a duas instituições financeiras –Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A redação aprovada se estendeu a todo o sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito. As instituições multilaterais de crédito mais conhecidas são o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (Fida).

Ou seja, a suspensão do pagamento das prestações em 2020 é tanto para operações domésticas quanto externas.



Atenção: A forma de pagamento das parcelas suspensas deverá ser estabelecida no aditivo.

NOTA: Orientações quanto aos aditamentos contratuais:

1. os aditamentos contratuais deverão ser firmados no exercício financeiro de 2020 diretamente junto às instituições financeiras;
2. ficam afastadas algumas exigências previstas na LRF para celebração de contratos de financiamento e de oferecimento de garantias;
3. fica mantida, se já existir, a garantia da União, sem necessidade de alterar os contratos de garantia e contragarantia vigentes;
4. permanecem mantidas as condições financeiras originais do contrato, podendo o prazo final da operação, a critério do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ser ampliado por período não superior ao da suspensão dos pagamentos;
5. ficam a cargo da instituição financeira eventuais verificações de cumprimento de limites e de condições relativas à realização de termos aditivos;

Veto ao parágrafo 6º do Art. 4º

O veto foi ao parágrafo que impedia a União de executar garantias e contragarantias das dívidas decorrentes de operações de crédito interno e externo celebradas com o sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito, desde que a renegociação tenha sido inviabilizada por culpa da instituição credora. A motivação do veto foi que o não pagamento negativa os Entes perante organismos multilaterais e encarece operações futuras. Além da indefinição no texto da forma de recuperação dos valores que a União teria que eventualmente honrar em 2020.

Da securitização de contratos de dívida

O projeto aprovado possibilita a securitização de contratos de dívida dos Municípios que tenham sido garantidas pela União. A medida é importante, tendo em vista que dívidas antigas junto a instituições financeiras foram contratadas com taxas de juros bem mais altas que a atual. Abre-se, portanto, espaço para, por meio da securitização, reduzir o custo total do endividamento.

NOTA: O que é securitização?

A securitização possibilita aos Municípios obtenção de caixa com a venda de direitos que, hoje, não têm liquidez, em razão de dependerem de procedimentos operacionais e legais de cobrança e execução. Dentro do estoque de dívida existente dos Municípios, é possível que haja dívidas com custo financeiro acima daqueles observados sob as condições de mercado atuais. Ou seja, em alguns casos, é possível gestão de passivos com o pré-pagamento de dívidas existentes por meio de emissões de novas dívidas com securitização do crédito, com o objetivo de reduzir o peso dos juros sobre o orçamento público.

Nesse sentido, um dos caminhos na busca deste menor custo é a autorização de securitização para dívidas com garantia da União. Por meio desse processo, a distribuição da dívida em muitos credores levaria a uma taxa de juros inferior à situação atual, na qual um credor mantém em carteira o risco total do empréstimo. A securitização dos créditos, em tese, reduz o custo da dívida para o mutuário e alonga o cronograma de pagamentos, aliviando o fluxo de caixa do Ente no curto prazo.

Somente poderão ser securitizados os contratos de dívida dos Municípios, garantidos pela STN, com data de contratação anterior a 1º de março de 2020, que se submeterem ao processo de reestruturação de dívida.

NOTA: O que é a reestruturação de dívida?

O art. 7º da Resolução do Senado Federal (RSF) 43/2001 estabelece que as operações de crédito interno e externo dos Municípios observarão limite de montante global das operações realizadas em um exercício financeiro que não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida. O parágrafo 7º do mesmo artigo excetua desse limite de endividamento as operações de “reestruturação e recomposição do principal de dívidas”.

Conforme informações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o enquadramento das operações nesse conceito depende de uma série de avaliações sobre os efeitos da operação no endividamento do Ente:

- a operação deve constituir necessariamente troca de dívida, ou seja, não deve afetar o endividamento já constituído;
- a operação deve substituir obrigação mais cara por obrigação a custo e condições mais favoráveis, sem o qual não se poderia valer da exceção quanto aos limites de endividamento. A interpretação, amparada em pronunciamento da PGFN, apoia-se nos princípios gerais da Lei de Responsabilidade Fiscal e na competência do Senado Federal no que tange à limitação do endividamento público;
- a operação de reestruturação deve indicar claramente que se destina ao pagamento de principal de dívida, sendo vedada a utilização da exceção para o financiamento de fluxo de dívida. Em outros termos, corresponde ao valor integral ou parcial do saldo devedor de principal, no caso de valor parcial do saldo devedor, não pode ser financiado o fluxo de pagamento;
- ausência de carência e de esquema de pagamento customizado tem o propósito de melhorar o perfil da dívida. Foi estabelecido de forma a evitar que uma estrutura de pagamento da dívida, mediante a concessão de carência, signifique, indiretamente, a liberação de recursos de forma inconsistente com o propósito da Resolução do Senado Federal, postergando injustificadamente o esforço fiscal do Ente e propiciando desequilíbrio econômico e financeiro. Assim, não seria admitida a carência padrão típica dos contratos de financiamento, admitindo-se tão somente, em caráter extraordinário, a definição de esquema de pagamento customizado (sob medida) na condição de que tenha como propósito efetivo a adequação do perfil da dívida.

Cabe observar que a STN tem os seguintes prazos para análise da documentação relativa aos pleitos de operação de crédito, conforme disposto na Resolução do Senado Federal:

a) para operações externas: 30 (trinta) dias úteis para o encaminhamento ao Senado Federal, contados do recebimento da documentação completa (se solicitada documentação complementar, flui igual prazo a partir do cumprimento das exigências), conforme art. 25 da referida Resolução; Esclarecemos ainda que a concessão da garantia da União – necessária as contratações – rege-se por prazos e regulamentos próprios;

b) para operações internas: os pleitos que atenderem aos requisitos mínimos da RSF deverão ser autorizados no prazo máximo de 10 dias úteis, conforme disposto no art. 31 da citada Resolução.

A STN disponibiliza aos tribunais de contas e ao público em geral consulta *on-line* a todos os documentos relacionados às análises de operações de crédito de Entes subnacionais e às de concessão de garantias, seja por meio do sistema Sadipem, seja por meio do sistema SEI.

Esses contratos poderão ser securitizados se atenderem às seguintes condições:

- enquadramento como operação de reestruturação de dívida, conforme legislação vigente e orientações e procedimentos da STN (Veja a observação “Nota: O que é a reestruturação de dívida?”);
- securitização no mercado doméstico de créditos denominados e referenciados em reais;
- a nova dívida deverá obedecer os seguintes requisitos:

- a) ter prazo máximo de até 30 (trinta) anos, não superior a 3 (três) vezes o prazo da dívida original;
- b) ter fluxo inferior ao da dívida original;
- c) o custo total da nova operação deverá ser inferior ao custo da dívida atual, considerando todas as comissões (compromisso e estruturação, entre outras) e penalidades para realizar o pagamento antecipado;
- d) ter estrutura de pagamentos padronizada, com amortizações igualmente distribuídas ao longo do tempo e sem período de carência; esse conjunto tende a reduzir o custo dos empréstimos para os Municípios;
- e) ser indexada ao CDI;
- f) ter custo inferior ao custo máximo aceitável, publicado pela STN, para as operações de crédito securitizáveis com prazo médio (*duration*) até 10 (dez) anos, considerando todas as comissões (compromisso e estruturação, entre outras) e penalidades para realizar o pagamento antecipado;
- g) ter custo máximo equivalente ao custo de captação do Tesouro Nacional para as operações de crédito securitizáveis com prazo médio (*duration*) superiores a 10 (dez) anos, considerando todas as comissões (compromisso e estruturação, entre outras) e penalidades para realizar o pagamento antecipado.

Das alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal

As alterações na Lei Complementar 101/2000 são em basicamente dois artigos, o art. 21 e o 65. Em relação ao art. 21:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

I – o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

II – o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III – o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

IV – a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I – devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II – aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória. (NR)

Não houve mudança expressiva nas alterações do art. 21, uma vez que o texto original da LRF já considerava nulos de pleno direito atos que provoquem aumento de despesa com pessoal e que tenham sido publicados nos últimos 180 dias do mandato do chefe do Poder Executivo (mesmo que sejam referentes a carreiras de outros Poderes ou de órgãos autônomos) ou que prevejam parcelas de reajuste a serem implementadas após o final do mandato do titular do Poder.

Em relação ao art. 65, que dispõe sobre tratamentos especiais em períodos de 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)

Entendemos que o disposto no § 1º estende a Estados, Distrito Federal e Municípios a aplicabilidade do Decreto 6/2020 aprovado pelo Congresso Nacional, que reconhece o estado de

calamidade pública. Mesmo assim, é importante destacar a Nota Técnica 15/2020,¹ a qual apresenta orientações quanto à declaração de calamidade pública pelos Municípios, envolvendo as ações de enfrentamento do coronavírus (Covid-19) com efeitos que extrapolam as questões referentes à LRF – devendo-se evitar o conflito de normas, onde os decretos municipais devem ser editados suplementando aqueles dos Entes maiores².

Ainda, a LRF já permite dilação do prazo para reenquadramento de Entes Federados que tenham sua dívida consolidada líquida ou seu gasto com pessoal acima dos limites estipulados. Também já dispensa o atingimento dos resultados fiscais e a obrigação de limitação de empenho.

Outros importantes avanços na alteração do art. 65 são a dispensa de limites e condições para a contratação e aditamento de operações de crédito; a concessão de garantias; a contratação entre Entes da Federação; e o recebimento de transferências voluntárias. Essa dispensa também é referenciada no texto do art. 3^a do projeto aprovado e abrange não apenas condições e limites expressos na LRF, mas também em outras leis complementares, leis ordinárias, decretos, portarias e outros atos normativos, ou seja, para acesso a transferências voluntárias todos os limites e condições espelhados no Sistema Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (Cauc) ficam dispensados. Essa medida garante aos Entes da Federação em geral o direito de receber transferências voluntárias enquanto durar o estado de calamidade, mesmo que algum deles esteja inscrito em cadastro de inadimplência ou não atenda a algum critério previsto na LRF.



Atenção: A dispensa de limites e condições não significa que os Municípios não devem efetuar dentro dos prazos legais os registros de informações financeiras, contábeis e fiscais exigidos. A inserção do inc. II do § 2º ao art. 65 estabelece que, mesmo que sejam afastadas algumas exigências da Lei, permanecem as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização. O inc. II do § 1º do art. 3º também reforça que o atendimento dessas obrigações será objeto de futura verificação pelos órgãos de fiscalização e controle respectivos, na forma por eles estabelecida.

A redação ainda permite a realização de operações de crédito entre Entes da Federação, autoriza operações de antecipação de receita e permite uso de receitas vinculadas para outros fins.

No caso de aumento de despesas ou renúncia de receitas diretamente relacionados ao combate da calamidade pública, o inc. III do § 1º dispensa a apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, de medidas de compensação (como redução de outras despesas ou aumento de receitas), bem como de exigência de compatibilidade com as leis orçamentárias. Além disso, permite o uso do saldo financeiro não comprometido, apurado no final do exercício anterior, relativo aos recursos destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério

¹ Baixe a publicação *NT 15/2020 – Orientações quanto à declaração de calamidade pública pelos Municípios envolvendo as ações de enfrentamento do coronavírus (Covid-19)* na Biblioteca CNM. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/biblioteca/download/14564>.

² A CNM disponibilizou uma Minuta mínima de decreto a ser avaliada pelas autoridades locais, tendo ouvido previamente o gabinete de crise, cuja proposta de regramento está articulada com regras federal e estadual. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/14565>.

Público e da Defensoria Pública para o combate à calamidade pública, ou compensado na entrega dos duodécimos do orçamento em curso.

Em situações de aditamento de operações de crédito garantidas pela União, a garantia será mantida, não sendo necessário alterar os contratos de garantia e de contragarantia vigentes.

NOTA: A lei prevê dispensa de atendimento a obrigação contida no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual, para conter o déficit público, estabelece vedação ao gestor para contrair obrigação de despesa nos últimos dois quadrimestres do mandato que não possam ser cumpridas dentro dele, ou que, caso as deixe para outra gestão, haja saldo suficiente em caixa para cobri-lo.

Dessa forma, tendo a calamidade pública reconhecida, são eliminadas as sanções e as vedações impostas somente para as despesas que envolvem o combate à calamidade pública. Alertamos, portanto, para o controle específico das despesas com este fim, de modo a garantir a flexibilização da LRF no que tange à assunção de obrigações nos últimos quadrimestres do mandato eletivo descrito no art. 42.

Ressalta-se que não houve alteração do dispositivo da Lei Eleitoral que estabelece a data-limite para transferências voluntárias no ano da eleição. Trata-se do art. 73, VI, da Lei 9.504/1997, a saber:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

VI – nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública; [...]

Percebe-se que a parte final do dispositivo acima ressalva, expressamente, as situações de emergência e calamidade. Isso deve ser muito bem observado. Aquilo que não se destina a atender às situações de emergência e de calamidade não está excepcionado nem pela flexibilização da LRF nem pela Lei Eleitoral, que como vimos não sofreu alteração.

Deve-se atentar para a permanência de obrigatoriedade da realização de todos os instrumentos de transparência da gestão fiscal, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive no que tocante à realização de audiências públicas – na modalidade eletrônica, em face das orientações de isolamento social em razão da pandemia – nas discussões relativas à Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Municipais.

Assim, a sugestão é de que sejam realizadas as audiências públicas – na modalidade eletrônica/virtual – tanto no Poder Executivo, quanto no Poder Legislativo, haja vista se tratar de obrigatoriedade prevista em legislação federal, não relativizada durante a Covid-19, dada a existência de mecanismos que superem os limitadores do isolamento social e a inexistência de

liberação expressa deste momento imprescindível para a juridicidade das leis orçamentárias que compõem o espectro do processo legislativo municipal especial³.

Do Tratamento Orçamentário e Contábil

- i. Para que os valores recebidos a título de auxílio de cooperação federativa sejam recepcionados nos orçamentos municipais, será necessário que se faça alteração na Lei Orçamentária Anual (LOA) Municipal informando os novos recursos e as atividades que serão desenvolvidas. Caso esses recursos sejam utilizados pelo Município segundo a programação do orçamento vigente, pode ser utilizado para suplementar alguma dotação já existente (crédito adicional suplementar). Caso sejam utilizados para realizar despesas que não estavam inicialmente previstas, devem ser abertos créditos adicionais especiais. Caso seja para atender despesas imprevisíveis e urgentes, então cabe a abertura de créditos adicionais extraordinários.
- ii. No caso da abertura de créditos adicionais extraordinários, regra geral, conforme disposto no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o decreto de calamidade precisa ser reconhecido pelo parlamento estadual para aqueles Municípios que queiram fazer uso dos benefícios previstos no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): ter suspensa a contagem de prazos para se enquadrar nos limites de despesas de pessoal e endividamento, e ser dispensado de atingir os resultados fiscais e efetuar limitação de empenho. No caso dos municípios gaúchos, abertura de créditos extraordinários deve ser convertida em lei no prazo de 30 dias (art. 154, § 3º, Constituição do Estado do Rio Grande do Sul).
- iii. Ainda no caso dos créditos adicionais, os gestores municipais também devem verificar se foram preenchidas as condições expressas no artigo 42 da Constituição Federal de 1988 para abertura de créditos extraordinários, quais sejam, (i) 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; (ii) a abertura somente para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.
- iv. Como não constituem receita tributária, o que implica não compor a base para aplicação dos mínimos legais/constitucionais, os valores a serem recebidos a título de auxílio de cooperação federativa não integram a base de cálculo para fins de aplicação mínima de 25% em Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE). Da mesma forma, não sofrerão retenção para composição do Fundo de Desenvolvimento da Educação e Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundeb).

³ A Nota Técnica 25/2020 traz orientações quanto à obrigatoriedade realização de audiências públicas eletrônicas em sede de discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Municipais – executivo e legislativo. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT_n.25.2020Orientacoes_quanto_a_realizacao_de_audiencias_publicas_eletronicas_em_sede_de_discussao_da%20LDO_e_Orcamentos_Municipais.pdf.

- v. Como não constituem receita tributária, o que implica não compor a base para aplicação dos mínimos legais/constitucionais, os valores a serem recebidos a título de auxílio de cooperação federativa para minimizar perdas do FPM também não integram a base de cálculo para fins de aplicação mínima dos 15% com Ações e Serviços Públicos em Saúde (ASPS).
- vi. Como os valores a serem recebidos a título de auxílio de cooperação federativa têm como característica a transferência não-ordinária de recursos da União para os Municípios por meio de uma lei específica, não comporão as receitas pré-definidas pelo art. 29A da Constituição para partilha com o Poder Legislativo. Portanto, os valores a serem recebidos a título de auxílio de cooperação federativa também não comporão a base de cálculo para repasse ao legislativo a título de duodécimo.
- vii. Registre-se que os valores a serem recebidos a título de auxílio de cooperação federativa integrarão a base 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.
- viii. Por serem classificados como receita corrente e comporem a base da receita corrente líquida (RCL), os valores a serem recebidos a título de auxílio de cooperação federativa integrarão a base de cálculo da contribuição ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), devendo ser recolhido o percentual de 1% sobre o total da receita recebida, cuja retenção já foi efetuada na fonte.

EXEMPLO: considere que no ingresso nos cofres municipais no valor de R\$ 360.000,00 a título auxílio de cooperação federativa, de LIVRE ALOCAÇÃO (como é o caso dos 20 bilhões de reais que serão entregues para os Municípios para livre aplicação), os seguintes lançamentos devem ser efetuados:

a) Ingresso de recursos e retenção de pasep

Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
D – Ativo Circulante – Caixa e Equivalentes de Caixa	Patrimonial	360.000,00
C – 4.5.2.1.3.xx.xx – VPA Transferências Intergovernamentais – Constitucionais e Legais – Inter OFSS União		360.000,00

Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
D – VPD - PASEP	Patrimonial	3.600,00
C – Ativo – Caixa e Equivalentes de Caixa		3.600,00

b) Realização da receita orçamentária e controle de disponibilidade (pelo valor bruto)

Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
D – Receita a Realizar	Orçamentária	360.000,00
C – Receita Realizada		360.000,00

1.7.1.8.99.1.0 – Outras Transferências da União - Principal / Fonte: cada ente deverá instituir seu código específico de classificação por fonte de recursos, em conformidade com o PLP 39

Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
D – Controle de Disponibilidade de Recursos	Controle	360.000,00
C – Disponibilidade por Destinação de Recursos – DDR		360.000,00

c) Empenho da despesa orçamentária relativa à retenção do PASEP na fonte

Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
D – Crédito Disponível	Orçamentária	3.600,00
C – Crédito Empenhado a Liquidar		3.600,00

Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
D – Disponibilidade por Destinação de Recursos – DDR	Controle	3.600,00
C – DDR Comprometida por Empenho		3.600,00

Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
D – Crédito Empenhado a Liquidar	Orçamentária	3.600,00
C – Crédito Empenhado em Liquidação		3.600,00

Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
D – Crédito Empenhado em Liquidação	Orçamentária	3.600,00
C – Crédito Empenhado Liquidado a Pagar		3.600,00

Título d/a Conta	Natureza da Informação	Valor
D – DDR Comprometida por Empenho	Controle	3.600,00
C – DDR Comprometida por Liquidação		3.600,00
Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
D – Crédito Empenhado Liquidado a Pagar	Orçamentária	3.600,00
C – Crédito Empenhado Pago		3.600,00

Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
D – DDR Comprometida por Liquidação	Controle	3.600,00
C – DDR Utilizada		3.600,00

- ix. O mesmo tratamento contábil será dado no caso dos 3 bilhões de reais que serão entregues para os Municípios DESTINADOS PARA AÇÕES DE SAÚDE PÚBLICA E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, com a diferença de que neste caso deverão atender especificamente a essa destinação.
- x. Registre-se que o Tribunal de Contas ao qual o Município encontra-se jurisdicionado deve ser consultado sobre as orientações aqui apresentadas, prevalecendo seu entendimento sobre o tema.

Assistência Social/CNM
a.social@cnm.org.br
(61) 2101-6043 | 6075

Contabilidade/CNM
Contabilidade.municipal@cnm.org.br
(61) 2101-6009 | 2101-6021

Finanças/CNM
finanças@cnm.org.br
(61) 2101-6009 | 2101-6021

Jurídico/CNM
jurídico@cnm.org.br
(61) 2101-6009 | 2101-6021

Previdência/CNM
previdencia@cnm.org.br
(61) 2101-6009 | 2101-6021

Saúde/CNM
saude@cnm.org.br
(61) 2101-6090