

## **Nota Técnica SEI nº 12774/2020/ME**

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

### **SUMÁRIO EXECUTIVO**

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

### **CONTEXTUALIZAÇÃO**

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

3. Dentre as questões recebidas, destacam-se:

a) Qual o instrumento adequado à alteração do orçamento? Trata-se de hipótese de abertura de crédito extraordinário ou deve-se utilizar outra modalidade de crédito adicional?

b) O crédito aprovado (seja ele especial, suplementar ou extraordinário) deve reforçar ações de saúde já existentes, ou deve ser criada ação específica com o fim de identificar os gastos relacionados ao Covid-19?

c) Como deve ser realizado o controle das transferências recebidas destinadas à aplicação no enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19)? O Tesouro Nacional irá criar fonte específica para esse fim ou para fins de envio dos dados por meio da Matriz de Saldos Contábeis (MSC)?

d) Quais as regras da LRF são dispensadas em razão do decreto de calamidade?

e) Qual tratamento deverá ser dado aos recursos provenientes da Medida Provisória nº 938, de 2 de abril de 2020?

4. Com o intuito de auxiliar os entes da Federação a solucionar tais questões, seguem as considerações desta área técnica.

## **ANÁLISE**

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

6. A Lei n<sup>o</sup> 4.320/1964 trata das modalidades de créditos adicionais nos arts. 41 a 46:

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

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

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

7. Considerando o cenário atual, o Congresso Nacional decretou estado de calamidade pública para a União, sendo adotada medida análoga pelas Assembleias Legislativas de Estados e Municípios.

Assim, **para os casos nos quais houve a decretação de estado de calamidade pública, entende-se que se a situação de emergência de saúde pública ora em análise se amolda às hipóteses autorizadas pela legislação para a abertura de crédito extraordinário.**

8. Enquanto a abertura de créditos suplementares ou especiais exige autorização legislativa e a indicação de recursos disponíveis, os créditos extraordinários prescindem de tais exigências (Lei<sup>o</sup> 4.320/1964, art. 42 e 43).

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

9. Considerando que alguns entes têm recebido transferências de recursos para aplicação em despesas direcionadas ao combate da pandemia havendo, portanto, como indicar, ao menos em parte, os recursos disponíveis para a abertura do crédito adicional, surgiram questionamentos se tal situação descaracterizaria o crédito extraordinário. Considerando que o intuito da legislação ao dispensar a indicação dos recursos foi facilitar a abertura do crédito para atendimento de despesas dado seu caráter de imprevisibilidade e urgência, a mera possibilidade de indicação do recurso não inviabiliza a abertura do crédito extraordinário ou exige a utilização de outra modalidade (especial ou suplementar). Dito de outra forma, a legislação não veda a indicação

dos recursos para a abertura do crédito extraordinário, quando tal indicação for possível.

10. Considerando ainda que parcela das despesas que serão realizadas em virtude da situação de emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19) referem-se a ações de saúde para as quais já existia dotação prévia, questiona-se se o crédito extraordinário deverá complementar as dotações já existentes ou se deve ser criada ação específica voltada ao controle das ações com a pandemia. É o caso, por exemplo, de despesas com a aquisição de material de consumo, como equipamento de proteção individual (roupas de proteção, máscaras, entre outras) e material permanente (respiradores, leitos, entre outros), para as quais já poderia haver previsão orçamentária, em valor inferior à necessidade atual.

11. Dadas as diversas propostas de alterações legislativas em trâmite no Congresso Nacional, que incluem tanto medidas com o intuito de agilizar a transferência de recursos e flexibilizar o atendimento de limites e outras regras fiscais enquanto perdurar a situação de emergência atual, quanto medidas destinadas a ampliar a transparência e controle dos gastos realizados, **recomenda-se que seja criado programa ou ação orçamentária específica para as despesas relacionadas ao Covid-19**. Essa medida poderá facilitar tanto a gestão dos recursos como a futura prestação de contas.

12. No tocante ao recebimento, por parte de Estados e Municípios, de transferências para fazer frente às despesas com o enfrentamento da pandemia e aos questionamentos sobre a criação de fonte/destinação de recursos específica para este fim, esclarecemos que o mecanismo fonte/destinação de recursos é obrigatório, devido ao previsto no art. 8º, parágrafo único, e art. 50, inciso I da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

13. Ressaltamos que, apesar de tal classificação ser obrigatória, não há um modelo padronizado a ser adotado por toda a Federação. Todavia, **recomenda-se que sejam observadas as classificações já utilizadas para o tipo de transferência recebida ou recurso arrecadado**. Nesse sentido, os recursos recebidos por meio do SUS, por exemplo, devem ser classificados na mesma codificação já utilizada para essa finalidade, mesmo que os recursos sejam utilizados no enfrentamento à pandemia relacionada ao Covid-19, de forma que seja possível prestar contas da utilização desses recursos ao SIOPS. Adicionalmente, sendo possível, **pode ser criado um detalhamento na classificação por fonte de recursos que permita identificar a destinação do recurso ao enfrentamento à pandemia**, possibilitando também o controle das despesas utilizadas nesse enfrentamento.

14. Quanto ao envio dos dados ao Tesouro Nacional por meio da Matriz de Saldos Contábeis (MSC), ressalta-se que não há possibilidade de alterar o *layout* vigente para o exercício de 2020. Por esta razão e, como se trata de uma situação excepcional, em princípio não haverá inclusão de código específico de detalhamento da fonte de recurso (FR). O envio/recebimento pela matriz será realizado por meio do procedimento "de-para" para fontes já existentes no *layout*.

15. Em relação às classificações por natureza da receita e da despesa, orientamos também que sejam utilizadas as classificações existentes, de forma a se identificar a origem dos recursos e o objeto do gasto, sem a necessidade de se criar classificações específicas para essa finalidade. Em relação aos recursos recebidos no âmbito do SUS, indicamos as classificações do ementário da receita, dispostos a seguir:

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

16. Em relação à suspensão de regras estabelecidas na LRF, destacamos o disposto no art. 65 da citada lei.

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.

17. Com base nesses dispositivos, tendo em vista o reconhecimento do estado de calamidade pelo Congresso Nacional e havendo também esse reconhecimento pelas Assembleias Legislativas, a União, os Estados, o DF e os Municípios terão suspensos os prazos de reenquadramento e as disposições relacionadas ao descumprimento dos limites da despesa com pessoal e da dívida consolidada, previstos nos arts. 23 e 31 da LRF,

respectivamente. Da mesma forma, esses entes estarão dispensados de promover a limitação de empenho e movimentação financeira ao se verificar a possibilidade de descumprimento das metas de resultado primário ou nominal, conforme regra estabelecida no art. 9º da LRF.

18. Ressaltamos que a dispensa do atingimento dos resultados fiscais na ocorrência de calamidade não eximem os entes da Federação de estabelecerem as metas fiscais para o exercício de 2021 no Anexo que acompanha o projeto de lei da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2021. No entanto, como o projeto da LDO será elaborada num período de incertezas quanto às projeções para o exercício de 2021, poderá ser inserido dispositivo nesse projeto prevendo a atualização das metas fixadas no momento de envio do projeto da lei orçamentária.

19. Também quanto à suspensão de regras previstas na LRF, destacamos a medida cautelar concedida em face da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 6357 MC/DF:

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

20. Essa decisão afasta a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação ou expansão referentes a:

incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, prevista no art. 14 da LRF ação governamental que acarrete aumento da despesa, prevista no art. 16 da LRF; atos que criarem ou aumentarem despesa obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios, conforme art. 17 da LRF; concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente, expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados e reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real, conforme art. 24 da LRF.

21. Ressalta-se, porém, que a exigência dispensada pela ADI 6357 MC/DF refere-se 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.

22. Quanto ao apoio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, previsto na Medida Provisória nº 938 de 2 de abril de 2020, com base em orientações emitidas pelo Órgão Central de Contabilidade da União em relação aos repasses efetuados anteriormente com a mesma finalidade, entendemos que esse 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.

### **RECOMENDAÇÃO**

23. Recomenda-se a ampla divulgação da presente Nota, com o intuito de orientar os entes da Federação quanto à contabilização e ao tratamento fiscal dos recursos recebidos e aplicados no enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).