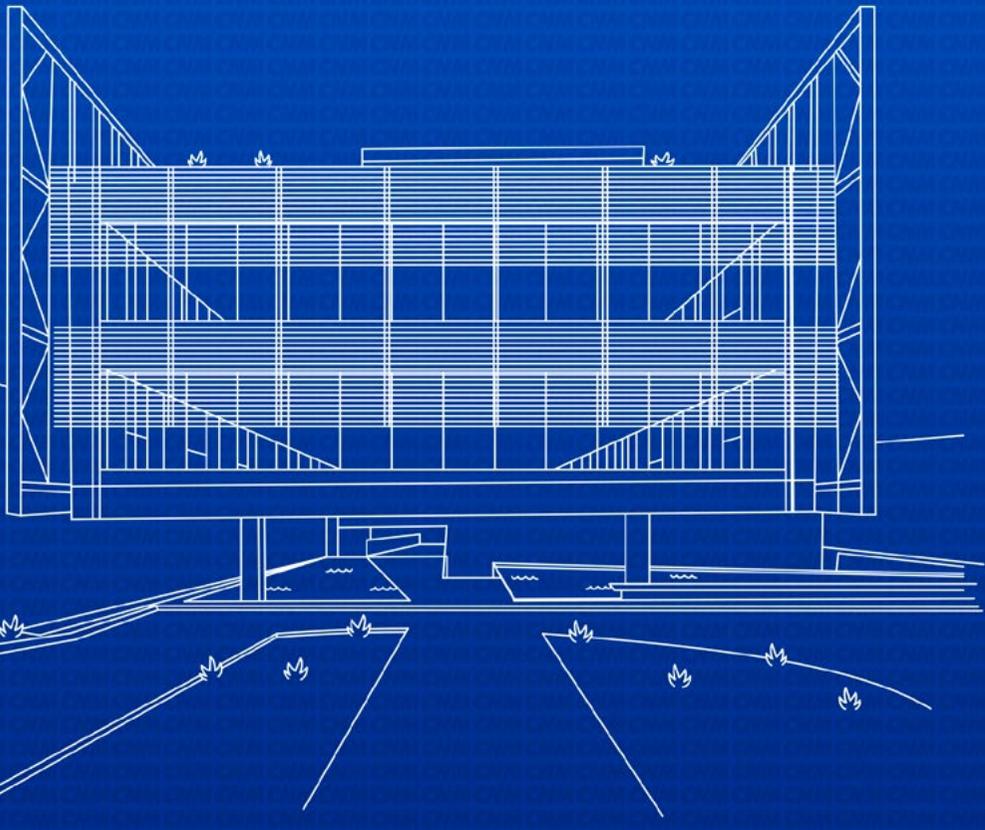


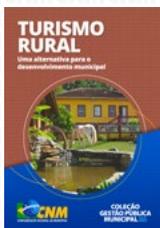
Lições práticas para atender às mudanças do orçamento e da contabilidade municipal





COLEÇÃO GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

EDIÇÃO
2022



Disponível para *download*:

www.CNM.org.br



Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte. Todavia, a reprodução não autorizada para fins comerciais desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais, conforme Lei 9.610/1998.

Impresso no Brasil. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br>>

Catalogado na fonte pela Confederação Nacional de Municípios

L732I Lima, Diana Vaz de
Lições práticas para atender às mudanças do orçamento e da contabilidade municipal / Diana Vaz de Lima, Ionara Oliveira Cardoso Oliveira Cruz, Marcus Vinicius Cunha dos Santos. -- Brasília: CNM, 2022.
52 p. : il. -- (Coleção Gestão Pública Municipal: XXIII Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios – Edição 2022)

Disponível em: <https://www.cnm.org.br>
ISBN 978-65-88521-47-2

1. Orçamento municipal. 2. Contabilidade municipal.
3. Contas municipais. I. Cruz, Ionara Oliveira Cardoso Oliveira . II. Santos, Marcus Vinicius Cunha dos. III. Título.

CDD 657

Autores

Diana Vaz de Lima
Ionara Oliveira Cardoso Oliveira Cruz
Marcus Vinicius Cunha dos Santos

Revisão de textos

KM Publicações

Diagramação

Themaz Comunicação e Publicidade

Revisão Técnica

Thalyta Cedro Alves de Jesus

Revisão Editorial

Maiara Siqueira de Souza



Conselho Diretor

Presidente **Paulo Roberto Ziulkoski**
1º Vice-Presidente **Julvan Lacerda**
2º Vice-Presidente **Luiz Lázaro Sorvos**
3º Vice-Presidente **Rosiana Lima Beltrão Siqueira**
4º Vice-Presidente **Haroldo Naves Soares**
5º Vice-Presidente **Jair Aguiar Souto**
2º Secretário **Hudson Pereira de Brito**
3º Secretário **Manoel Alves da Silva Júnior**
1º Tesoureiro **Francisco Nélio Aguiar da Silva**
2º Tesoureiro **Erlânio Furtado Luna Xavier**
3º Tesoureiro **Francisco de Castro Menezes Júnior**

Conselho Fiscal

Titular **Silvany Yanina Mamlak**
Titular **Joner Chagas**
Titular **Diogo Borges de Araújo Costa**
1º Suplente **Carlos Sampaio Duarte**
2º Suplente **Wilson Tavares de Sousa Júnior**
3º Suplente **Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior**

Conselho de Representantes Regionais

Suplente da região Nordeste **Paulo César Rodrigues de Morais**
Titular da região Sul **Clenilton Carlos Pereira**
Titular da região Sudeste **Carlos Alberto Cruz Filho**
Suplente da região Sudeste **Gilson Daniel**
Titular da região Norte **Sebastião Bocalom Rodrigues**
Suplente da região Norte **Célio de Jesus Lang**
Titular da região Centro-Oeste **Valdir Couto de Souza**
Suplente da região Centro-Oeste **Rafael Machado**

CARTA DO PRESIDENTE

Prezado(a) municipalista,

Os anos de 2020 e de 2021 trouxeram um desafio a mais para os gestores municipais brasileiros: o combate à pandemia da Covid-19. Em razão das ações adotadas para o enfrentamento da pandemia e em decorrência do repasse extra de recursos para o atendimento a essas ações, alguns dispositivos legais sofreram alterações que demandaram procedimentos orçamentários e contábeis diferenciados nesses dois últimos anos, que ainda continuarão repercutindo durante o exercício financeiro do ano de 2022.

Adicionalmente, os padrões contábeis adotados nos Municípios brasileiros continuam sendo alterados em razão do processo de convergência da contabilidade pública brasileira aos padrões contábeis internacionais, que não parou durante a pandemia da Covid-19, exigindo dos profissionais municipais uma atualização constante. Nesse processo, a equipe técnica de contabilidade municipal da Confederação Nacional de Municípios (CNM) continua desenvolvendo orientações na forma de notícias, *hangouts*, pesquisas, relatórios técnicos, notas técnicas, cartilhas, atendimento por telefone, reuniões institucionais, entre outros.

Mesmo com todo esse esforço, os profissionais contábeis municipais ainda encontram dificuldades em atender às mudanças que vêm sendo exigidas, seja por dificuldades operacionais em seus sistemas contábeis, seja pela falta de capacitação dos contadores municipais. Outro agravante é que as administrações municipais devem observar as regras orçamentárias, contábeis e fiscais estabelecidas para fins de prestação de contas aos Tribunais de Contas aos quais se encontram jurisdicionados, além daquelas exigidas pela Secretária do Tesouro Nacional (STN), que ocupa o papel de órgão central de contabilidade até que se tenha instalado o Conselho de Gestão Fiscal, conforme disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

No aspecto orçamentário, as mudanças também foram muito robustas. No país, viu-se a necessidade de se criar um regime orçamentário e financeiro emergencial para fazer frente aos problemas que se apresentaram com a pandemia. As muitas demandas apresentadas exigiram a emissão de créditos ex-

traordinários em volume jamais visto, exigindo dos Municípios e seus gestores que se adequassem aos enquadramentos devidos; leis complementares foram editadas e, mais recentemente, o próprio arcabouço constitucional foi alterado para conformar-se à nova realidade brasileira e, de alguma forma, reduzir o alto endividamento nacional.

Em vista desses desafios, as equipes de orçamento federal e de contabilidade municipal da CNM desenvolveram a presente cartilha com lições práticas para atender às mudanças no orçamento e na contabilidade municipal que continuam em vigor ou que devem ser implementadas no exercício financeiro de 2022. A expectativa é que esta cartilha contribua a fim de que esse processo seja conduzido da forma mais adequada possível. Uma ótima leitura para todos!

Paulo Ziulkoski

Presidente da CNM



SUMÁRIO

1	PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE DE SISTEMAS CONTÁBEIS (SIAFIC).....	10
1.1	Construindo o Plano de Ação do Siafic.....	11
1.2	Despesas relacionadas à contratação do Siafic	17
1.3	Módulos estruturantes e módulos complementares	19
1.4	Autonomia das entidades envolvidas	22
2	REGRAS DOS LIMITES FISCAIS E CAPACIDADE DE PAGAMENTO (CAPAG).....	23
3	HABILITAÇÃO ÀS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	27
4	NOVAS REGRAS E PRAZOS PARA O CÔMPUTO DOS LIMITES DO ÍNDICE DE DESPESAS DE PESSOAL	32
5	CODIFICAÇÃO PADRONIZADA DE FONTES E DESTINAÇÃO DE RECURSOS.....	34
6	ORÇAMENTO EM TEMPOS DE CRISE.....	37
6.1	Pressupostos orçamentários em situações ordinárias.....	37
6.2	Pressupostos orçamentários em situações extraordinárias	39
6.3	Outras limitações legais e o estado de calamidade	41
7	EMENDAS CONSTITUCIONAIS RELACIONADAS AO ORÇAMENTO	43
8	ORÇAMENTO IMPOSITIVO MUNICIPAL.....	46
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS	50

1 PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE DE SISTEMAS CONTÁBEIS (SIAFIC)

O Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (Siafic) é um *software* único que deve ser utilizado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (quando houver) e órgãos de cada Município brasileiro, com base de dados compartilhada e integrada aos sistemas estruturantes (gestão de pessoas, patrimônio, controle etc.). **Sua implantação nos Municípios brasileiros deve acontecer durante o ano de 2022, uma vez que a partir de janeiro de 2023 a adoção do Siafic passa a ser obrigatória.**



O Siafic foi criado com o objetivo de que todos os Entes federados brasileiros e seus respectivos órgãos da administração direta e indireta **sigam as mesmas regras** na hora de registrar os atos e os fatos da administração orçamentária, financeira e patrimonial, bem como facilitar o envio das informações para o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

O Siafic tem como fundamento legal o art. 48 da Lei Complementar 100/2000 (LRF), por meio de alteração inserida no art. 48 pela LC 156/2016 § 6º, segundo o qual todos os poderes e órgãos do Ente da Federação, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia. O art. 48, §1º, da Lei Complementar 100/2000 (LRF) também dispõe que o Siafic deve atender a um padrão mínimo estabelecido pelo Poder Executivo da União. Em 2020, foi publicado o Decreto 10.540 para regulamentar o novo § 6º da LRF e atualizar os requisitos, previstos inicialmente no Decreto 7.185/2010, em face da evolução tecnológica e das lições aprendidas no período.

Para que o novo padrão incorporasse a evolução tecnológica e as lições aprendidas no período, foi determinado no Decreto 10.540/2020 que um plano de ação para



adequação ao Decreto deveria ser publicado até 180 dias após a publicação do decreto, ou seja, até o dia 5/5/2021, com prazo para implantação do Siafic até o dia 1/1/2023.

Neste plano de ação para implantação do Siafic foi estabelecido que deveria ser apresentado um conjunto das ações propostas de acordo com o disposto no Decreto 10.540/2020. O próprio Decreto prevê a possibilidade de que o plano de ação do Siafic sofra alterações e revisões para se adequar às necessidades dos Entes e às realidades que se apresentam a cada momento.

1.1 Construindo o Plano de Ação do Siafic

Aos Municípios que ainda não desenvolveram nenhuma iniciativa para elaboração do plano de ação do Siafic, o primeiro passo é fazer urgentemente o levantamento do diagnóstico da situação atual. Essa tarefa pode ser facilitada com a criação de uma comissão multidisciplinar incluindo a participação de servidores do quadro do Município, bem como de profissionais que exercem cargos de confiança e contratados terceirizados (pessoa física e jurídica), que atuam nas áreas orçamentária, financeira e patrimonial. Entre as ações recomendadas para o levantamento do diagnóstico, estão:

- i. levantamento da necessidade de insumos/serviços/recursos financeiros necessários à implantação e concepção do Siafic local;
- ii. incluir as ações necessárias no PPA (produtos, metas, recursos financeiros) fundamentais à elaboração do projeto e consecução do sistema;
- iii. elaborar o modelo do projeto de implantação do Siafic, preferencialmente com base nos *layouts* disponibilizados pela STN e pelos Tribunais de Contas;
- iv. dotar orçamentariamente (LDO e LOA de 2022) as ações (projetos e atividades) com os gastos necessários à implantação do Siafic local, incluindo as fontes de recursos adequadas;
- v. planejar, elaborar e realizar licitação para as aquisições de insumos, serviços e/ou equipamentos etc., necessários ao projeto do Siafic e integrações com os principais sistemas estruturantes.

No levantamento do diagnóstico, deve ser verificado em que medida estão sendo observados os requisitos quanto aos procedimentos contábeis, os requisitos de transparência da informação e os requisitos tecnológicos relacionados no Decreto Federal 10.540/2020 no âmbito do Município, conforme Quadro 1 sugerido a seguir.

Quadro 1 – Diagnóstico da situação atual do Município quanto ao atendimento aos requisitos exigidos no Decreto Federal 10.540/2020

Requisitos	Ações	Atende		
		Sim	Não	Em parte
Procedimentos Contábeis	Os registros contábeis são efetuados conforme o mecanismo de débitos e créditos em partidas dobradas?			
	Os registros contábeis são efetuados em idioma e moeda corrente nacionais (em português e em real)?			
	As transações efetuadas em moeda estrangeira são convertidas em moeda nacional (real) e é aplicada a taxa de câmbio quando do encerramento do exercício financeiro?			
	O livro diário, o livro razão e os documentos gerados pelo sistema contábil (orçamentário, financeiro e patrimonial) encontram-se à disposição dos usuários e dos órgãos de controle interno e externo?			
	Os registros contábeis são efetuados de forma analítica e refletem a transação com base em documentação de suporte que assegure o cumprimento da característica qualitativa da verificabilidade?			
	Sempre que necessário, os responsáveis pelos registros contábeis adotam providências para a obtenção da documentação na forma e no prazo adequados para evitar omissões ou distorções?			

Requisitos	Ações	Atende		
		Sim	Não	Em parte
	Os registros contábeis contêm, no mínimo, (i) a data da ocorrência da transação; (ii) a conta debitada; (iii) a conta creditada; (iv) o histórico da transação, com referência à documentação de suporte, de forma descritiva ou por meio do uso de código de histórico padronizado; (v) o valor da transação; e (vi) o número de controle dos registros eletrônicos que integrem um mesmo lançamento contábil?			
	No registro dos bens, dos direitos e das obrigações, é feita a indicação dos elementos necessários à sua perfeita caracterização e identificação?			
	No sistema contábil (orçamentário, financeiro e patrimonial) são contemplados procedimentos contábeis que garantam a segurança, a preservação e a disponibilidade dos documentos e dos registros contábeis mantidos em sua base de dados?			
	No sistema contábil (orçamentário, financeiro e patrimonial) é permitida a acumulação dos registros por centros de custos?			
	É vedado o controle periódico de saldos das contas contábeis sem individualização do registro para cada fato contábil ocorrido, em que os registros são gerados apenas na exportação de movimentos para fins de prestação de contas?			
	É vedada a geração de registro cuja data não corresponda à data do fato contábil ocorrido?			
	É vedado o registro contábil após o balancete encerrado?			

Requisitos	Ações	Atende		
		Sim	Não	Em parte
Transparência da Informação	É assegurado acesso público amplo em meio eletrônico sobre a execução orçamentária, financeira e patrimonial do município?			
	As informações sobre a execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município é disponibilizada em tempo real e pormenorizada?			
	É assegurado acesso público amplo em meio eletrônico, no mínimo, quanto ao empenho, liquidação e pagamento da despesa orçamentária e quanto à previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento da receita orçamentária?			
Requisitos tecnológicos	No sistema contábil (orçamentário, financeiro e patrimonial) do Município são permitidos o armazenamento, a integração, a importação e a exportação de dados no formato e periodicidade estabelecidos pela STN?			
	O sistema contábil (orçamentário, financeiro e patrimonial) do Município possui mecanismos que garantam a integridade, a confiabilidade, a auditabilidade e a disponibilidade da informação registrada e exportada?			
	Existe possibilidade de realizar cópia de segurança da base de dados do sistema contábil (orçamentário, financeiro e patrimonial) do Município que permita a sua recuperação em caso de incidente ou de falha?			
	O documento contábil que gerou o registro contém a identificação do sistema e do seu desenvolvedor?			

Requisitos	Ações	Atende		
		Sim	Não	Em parte
Outros requisitos	A estrutura do sistema contábil (orçamentário, financeiro e patrimonial) do Município atende a arquitetura dos padrões de interoperabilidade de governo eletrônico – ePING?			
	O sistema contábil (orçamentário, financeiro e patrimonial) do Município possui mecanismos de controle de acesso de usuários baseados na segregação das funções de execução orçamentária e financeira, de controle e de consulta?			
	O sistema contábil (orçamentário, financeiro e patrimonial) do Município veda que uma unidade gestora ou executora tenha acesso aos dados da outra, com exceção de determinados níveis de acesso específicos definidos nas políticas de acesso dos usuários?			
	O acesso para registro e consulta dos documentos do sistema contábil (orçamentário, financeiro e patrimonial) do Município somente é permitido após cadastramento e habilitação de cada usuário, por meio do número de inscrição no CPF ou por certificado digital, com geração de código de identificação próprio e intransferível?			
	Os documentos referentes ao cadastramento e à habilitação de cada usuário do sistema contábil (orçamentário, financeiro e patrimonial) do Município são mantidos em boa guarda e conservação em arquivo eletrônico centralizado, sendo permitida a consulta por órgãos de controle interno e externo e por outros usuários?			
	A base de dados do sistema contábil (orçamentário, financeiro e patrimonial) do Município possui mecanismos de proteção contra acesso direto não autorizado?			

Naqueles requisitos em que for identificado que o Município não atende ou atende apenas em parte às exigências do Decreto do Siafic, é recomendável que a comissão responsável pela elaboração do plano de ação convoque uma reunião em caráter de urgência – caso ainda não tenha feito – com os profissionais e representantes das empresas envolvidas, de modo a identificar os fatores determinantes para esse não atendimento, bem como levantar as ações e prazos necessários para sua implantação. De posse dessas informações, na sequência, deve ser elaborada a minuta do plano de ação definindo os prazos inicial e final para que tais requisitos sejam implantados.



AVISO IMPORTANTE

A comissão responsável pela elaboração da minuta do plano de ação deve considerar a necessidade de elaboração de um plano que traga as especificidades e as limitações do respectivo Município, **para que seja viável a sua implementação até 1 de janeiro de 2023**. Cada Município deverá desenvolver seu próprio plano de ação, considerando as suas próprias limitações. O Ente deverá buscar dentro do cronograma as ações que sejam exequíveis, de acordo com a sua capacidade técnica e operacional, dentro da sua realidade.

A minuta do plano de ação elaborada deve ser circularizada entre as pessoas que participaram das reuniões para a elaboração dele, de modo que todos tenham conhecimento e se manifestem sobre a viabilidade dos prazos estabelecidos para atendimento aos requisitos até 1º de janeiro de 2023. Após aprovado pelos membros da comissão que participaram da sua minuta, o plano de ação do Siafic deve ser disponibilizado aos respectivos órgãos de controle interno e externo e divulgado impreterivelmente no *site* do Município, em meio eletrônico de amplo acesso público, preferencialmente por meio de Portaria.

Durante a execução do plano de ação do Siafic no Município e havendo a necessidade de sua alteração, de modo a ajustar as ações e os prazos definidos para sua implementação, a nova versão deve ser novamente disponibilizada aos **órgãos de controle interno e externo e divulgada novamente em meio eletrônico de amplo acesso público**.

1.2 Despesas relacionadas à contratação do Siafic

Dada a interpretação de que o Siafic consiste em um *software* único e integrado no âmbito do Município, os gestores municipais devem fazer um levantamento de todas as soluções de tecnologia da informação relacionadas à execução orçamentária, financeira e patrimonial, à contabilidade pública e à gestão fiscal, inclusive sistemas de folha de pagamento, almoxarifado e dívida ativa e outros correspondentes, de todos os órgãos da administração direta e indireta do Município, identificando os contratos das empresas de *software* envolvidas e o alcance dos serviços prestados, de modo a mapear suas respectivas áreas de atuação e prazos de vencimento dos referidos contratos.

Mesmo que algum dos sistemas utilizados no Município venha a ser interpretado como sistema estruturante (entendido no Decreto Federal 10.540/2020 como sendo aqueles de suporte imprescindíveis para o planejamento, a coordenação, a execução, a descentralização, a delegação de competência, o controle ou a auditoria das ações, além de outras atividades auxiliares), na medida do possível, a recomendação é que todos sejam incluídos no Siafic, reduzindo eventuais dificuldades na integração dos dados.



CHECK-LIST

Com as informações mapeadas, **os contratos identificados deverão ser minuciosamente analisados**, preferencialmente com a participação de respectivos gestores de contratos, se houver, de modo a definir se alguma das empresas listadas oferece condições técnicas para atender ao conjunto dos órgãos da administração direta ou indireta do Município ou se haverá a necessidade de efetuar um novo procedimento licitatório para que essa empresa seja contratada.

Essa ação se faz necessária dada a impossibilidade de empresas de *softwares* diferentes coexistirem como um sistema de *software* único e integrado, levando em consideração as diferenças técnicas de desenvolvimento, armazenamento, compartilhamento e gestão do acesso dos usuários, entre outras par-

particularidades de sistemas de informação, principalmente nas implementações das rotinas contábeis de registro, consolidação, publicidade e tempestividade das informações contábeis, conforme requisitos fundamentais constantes nos arts. 3º e 4º do Decreto 10.540/2020.

Caso alguma empresa que já faça a prestação de serviços de *software* no Município seja identificada como apta a atender ao plano de ação estabelecido e a todos os órgãos envolvidos, deverá ser providenciado o aditamento do referido contrato, identificando entre suas cláusulas que a solução de tecnologia da informação deve ser mantida e gerenciada pelo Poder Executivo do Município, incluídos os módulos complementares, as ferramentas e as informações dela derivados, mas que será utilizada por todos os poderes, incluídas as defensorias públicas de cada Ente federativo, resguardada a autonomia.

No mesmo documento de aditamento do contrato, deve constar se haverá ou não rateio no pagamento a ser efetuado junto à empresa prestadora de serviços de *software*, definindo, se for o caso, os valores que caberão a cada órgão e respectivas fontes de recursos. Paralelamente, os demais contratos de prestação de serviços de *software* firmados no âmbito dos outros órgãos do Município devem ser rescindidos, conforme plano de ação ou cronograma interno do Poder Executivo do Município, de modo que seja mantida a condição de *software* único estabelecida pelo Decreto Federal 10.540/2020.

Sobre a contratação e manutenção do Siafic, a norma estabelece que é de responsabilidade **do Poder Executivo**, bem como a definição das regras contábeis e políticas de acesso e segurança da informação. O Siafic pode ser **desenvolvido internamente** (sistema próprio) ou contratado junto a terceiros (**licitação**). De acordo com o Decreto, o Siafic deve ser mantido e gerenciado pelo Poder Executivo de cada Município ou Estado, então o rateio resultará do acordo entre as entidades envolvidas. Portanto, em relação ao custeio do sistema, pode existir ou não a transferência de recursos entre o Poder Legislativo e Executivo para a contratação, manutenção e gerenciamento do sistema. O ideal é que a decisão ocorra entre os poderes Legislativo e Executivo, em um diálogo.

A modalidade de licitação utilizada para o aditamento do contrato ou nova contratação deve observar ao disposto na legislação aplicada, seja a Lei 8.666/1993 e suas atualizações, seja a Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, que instituiu as novas normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.



O QUE É PING?

Sobre a estrutura do Siafic, preferencialmente deve adotar a **arquitetura dos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (ePING)**, que define o conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da tecnologia de informação e comunicação no governo federal, e estabelece as condições de interação entre os poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral.

Registre-se que, conforme Nota Informativa de 31/5/2021 da Secretaria de Previdência (SPREV) do Ministério da Economia, os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) entram no alcance da obrigatoriedade de adoção do Siafic. A referida Nota Informativa ressalta, contudo, que no que se refere à autonomia entre os poderes, conforme disposto no art. 1º, § 4º, do Decreto 10.540/2020, o Poder Executivo não terá nenhuma ingerência sobre os dados e as informações relativas à execução financeira e orçamentária dos demais poderes e órgãos, entre eles, os RPPS.

1.3 Módulos estruturantes e módulos complementares

Relativamente aos sistemas complementares e estruturantes, os **módulos complementares** são aqueles que compõem o Siafic e que **são indispensáveis para que os módulos principais executem suas funções**. Por exemplo: contas a pagar, contas a receber etc. No caso dos **sistemas estruturantes**, são sistemas com suporte de tecnologia da informação fundamental e imprescindível para o planejamento, a coordenação, a execução, a descentralização, a delegação de competência, o controle ou a auditoria das ações do Ente federado, além de outras atividades auxiliares, comum a dois ou mais órgãos da administração pública e que necessite de coordenação central. Exemplos: patrimônio, gestão de pessoas etc.

Os **sistemas estruturantes não compõem o Siafic**, assim, não é obrigatório que eles compartilhem da mesma base de dados dele. Assim, o Siafic deve permitir a sua integração com os sistemas estruturantes. Embora essa integração não seja obrigatória, é importante que os registros contábeis derivados dos sistemas estruturantes aconteçam de maneira tempestiva e analítica de modo a refletir a transação com base em documentação de suporte que assegure o cumprimento da característica qualitativa da verificabilidade.

Uma dúvida que tem se apresentado é sobre o conceito de *software* único. De acordo com a norma, o **software de execução orçamentária, administração financeira e orçamentária deve ser um só**, utilizado por todos os poderes. Os acessos dos usuários que preenchem e utilizam o sistema é que deve ser diferente. O sistema único é de adoção obrigatória.

Conforme parecer do GT3 – ACT 01-2018, corroborado pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) no Ofício Conjunto 5, de 17 de maio de 2021, **o Siafic consiste em um software único que deve ser utilizado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e órgãos de cada Ente, com base de dados compartilhada e integrado aos sistemas estruturantes** (a exemplo dos de gestão de pessoas, patrimônio, controle etc.). De acordo com o IRB e com a Atricon, **o conceito de sistema único não se confunde com a perda de autonomia** por parte dos poderes e órgãos, o que permanece inalterado e resguardado, inclusive, pelo § 6º do art. 48 da LRF.

Segundo o GT 3, **o sistema único não fere a autonomia entre os poderes**. O Siafic é um sistema único de registro dos atos e fatos da administração orçamentária, fiscal e de seguridade social de cada Ente, e não um sistema único de gestão. O Siafic de cada Ente deverá ter perfis de acesso em que cada usuário tenha permissão para fazer alterações **somente naqueles dados pertencentes aos seus órgãos**.



ATENÇÃO

Algumas das seguintes ações podem ajudar na implantação do Siafic nos Municípios brasileiros, são elas:

- **levantamento de todas as soluções de tecnologia da informação** relacionadas com a execução orçamentária, financeira e patrimonial, com a contabilidade pública e a gestão fiscal, inclusive, sistemas de folha de pagamento, almoxarifado e dívida ativa e outros correspondentes, de todos os órgãos da administração direta e indireta, **identificando os contratos das empresas de *software* envolvidas e o alcance dos serviços prestados**, de modo a mapear suas respectivas áreas de atuação e prazos de vencimento dos referidos contratos;
- mesmo que algum dos sistemas relacionados anteriormente venham a ser interpretados como sistemas estruturantes, na medida do possível, **a recomendação é que todos sejam incluídos no Siafic**, reduzindo eventuais dificuldades na integração dos dados;
- **com as informações mapeadas, os contratos identificados deverão ser minuciosamente analisados**, preferencialmente com a participação de respectivos gestores de contratos, se houver, de modo a definir se **alguma das empresas listadas oferece condições técnicas** para atender ao conjunto dos órgãos da administração direta ou indireta do Município **ou se haverá a necessidade de efetuar um novo procedimento licitatório para que essa empresa seja contratada**;
- caso alguma empresa que já faça a prestação de serviços de *software* no Município seja identificada como apta a atender ao plano de ação estabelecido e a todos os órgãos envolvidos, deverá ser providenciado o **aditamento do referido contrato**, identificando entre suas cláusulas que a solução de tecnologia da informação deve ser mantida e gerenciada pelo Poder Executivo do Município;
- **no caso em que não couber o aditamento do referido contrato**, em razão deles já terem sido prorrogados, uma nova licitação deve ser providenciada. No mesmo documento de aditamento do contrato

ou em caso de contrato relativo à nova contratação, **deve constar se haverá ou não rateio** no pagamento a ser efetuado junto à empresa prestadora de serviços de *software*, definindo, se for o caso, os valores que caberão a cada órgão e respectivas fontes de recursos;

- paralelamente, **os demais contratos de prestação de serviços de *software* firmados no âmbito dos outros órgãos do Município devem ser rescindidos**, conforme plano de ação ou cronograma interno do Poder Executivo do Município, de modo que seja mantida a condição de *software* único estabelecida pelo Decreto Federal 10.540/2020.

1.4 Autonomia das entidades envolvidas

Todas as vezes que se discute a questão da autonomia em relação ao Siafic, todas as manifestações oficiais enfatizam que **o sistema único não fere a autonomia entre os poderes**. O esclarecimento que se apresenta é que o Siafic é um sistema único de registro dos atos e fatos da administração orçamentária, fiscal e de seguridade social de cada Ente, e não um sistema único de gestão. Na prática, cada Ente deverá ter perfis de acesso em que cada usuário tenha permissão para fazer alterações somente naqueles dados pertencentes a seus órgãos.

Na própria União essa experiência tem sido vivida desde 1986, com a criação do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), utilizado em todos os órgãos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

2 REGRAS DOS LIMITES FISCAIS E CAPACIDADE DE PAGAMENTO (CAPAG)

A Capag é um indicador criado pelo governo federal para analisar a capacidade de pagamento e apurar a situação fiscal de Estados e Municípios que querem contrair novos empréstimos com a garantia da União. Segundo informações disponíveis no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), **o intuito da Capag é apresentar de forma simples e transparente se um novo endividamento representa risco de crédito para o Tesouro Nacional.**



Conforme disposto na Portaria STN 373/2020, o cálculo da capacidade de pagamento de Estado, do Distrito Federal ou de Município será realizado de acordo com os seguintes conceitos e procedimentos:

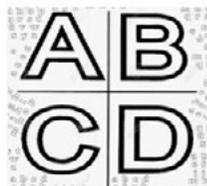
- 1. Dívida Pública Consolidada** – montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento;
- 2. Receita Corrente Líquida** – somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes (inclusive os recursos recebidos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb) e outras receitas também correntes, deduzidas as transferências Constitucionais a Municípios, a Contribuição para Plano de Previdência do Servidor, a Contribuição

para Custeio das Pensões dos Militares, a Compensação Financeira entre Regimes Previdenciários e os pagamentos para formação do Fundeb;

- 3. Despesas Correntes** – gastos orçamentários de manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, como por exemplo: despesas com pessoal, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone etc. Estão nesta categoria as despesas que não concorrem para ampliação dos serviços prestados pelo órgão, nem para a expansão das suas atividades. Abrange as transferências a Municípios e desconsidera os lançamentos das perdas líquidas com o Fundeb. Utilizar-se-ão as despesas empenhadas do exercício. Caso se verifique, nas notas explicativas dos demonstrativos fiscais, o empenho de despesas pagas em exercícios anteriores essas poderão ser redistribuídas entre os elementos de despesas nos exercícios financeiros afetados segundo o regime de competência;
- 4. Receita Corrente Ajustada** – somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes (inclusive os recursos recebidos do Fundeb) e outras receitas também correntes, consideradas as receitas intraorçamentárias e os recursos repassados aos Municípios e desconsideradas as restituições de receitas, os pagamentos para formação do Fundeb e outras deduções de receitas correntes;
- 5. Obrigações Financeiras** – obrigações presentes que, por força de lei ou de outro instrumento, deveriam ter sido extintas até o final do exercício financeiro de referência do demonstrativo. Incluem os restos a pagar liquidados e não pagos do exercício e todos os restos a pagar de exercícios anteriores. Serão consideradas apenas as obrigações relativas a valores sem vinculação específica, ou seja, com alocação livre entre a origem e a aplicação de recursos, para atender a quaisquer finalidades;
- 6. Disponibilidade de Caixa Bruta** – ativos de alta liquidez como Caixa, Bancos, Aplicações Financeiras e Outras Disponibilidades Financeiras. Serão considerados apenas os valores sem vinculação específica, ou seja, com alocação livre entre a origem e a aplicação de recursos, para atender a quaisquer finalidades.

A ideia fundamental é, através de critérios normatizados, avaliar indicadores e definir **nota que classifique os Municípios quanto à sua capacidade em garantir os pagamentos de novos empréstimos e financiamentos, sejam eles com ou sem o aval da União**. A avaliação serve para definir quais Entes federativos são elegíveis para contraírem empréstimos com garantias da União.

A obtenção de nota geral A ou B na Capag é condição necessária (ser elegível) para que o Ente receba garantia do Tesouro Nacional em operações de crédito. Nesse sentido, um Ente bem avaliado pelo Tesouro Nacional é considerado bom pagador e poderá acessar financiamentos com juros mais baixos, especialmente, por contar com a União como seu garantidor. Os demais Entes classificados com notas C ou D serão considerados de alto risco e não terão o mesmo benefício.



O uso da nota Capag pode ir além das exigências normativas e proporcionar ao gestor o acompanhamento periódico de indicadores fiscais que refletem a situação patrimonial do Município e, conseqüentemente, servir para tomada de decisão do gestor na análise pela opção de captar recursos no mercado financeiro para fazer frente às demandas de investimento.

Semelhantemente ao que acontece na iniciativa privada, as entidades de crédito e seus órgãos avalizadores precisam medir as características financeiras dos Entes que desejam captar recursos, a fim de evitar perdas. Na área pública, onde se incluem as relações contratuais com os Municípios, o nível de endividamento dos Entes é acompanhado pela União, e a nota Capag é um dos instrumentos que auxiliam o monitoramento e o controle.



IMPORTANTE

Portanto, sob a perspectiva local, a Capag é requisito essencial para uma **gestão fiscal responsável** e acompanhamento dos indicadores criados para avaliar as operações de crédito e as concessões de garantia.

Além de enviar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) nos prazos definidos, cabe também ao pro-

fissional contábil garantir a integridade dos dados informados que são utilizados para cálculo da Capag, de modo a evitar que a análise do indicador seja incorreta e consequentemente prejudique a concessão de garantia pela união ou mesmo o aval para contratar operação de crédito pelo Município.

Também é fundamental que o profissional contábil observe corretamente as regras definidas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) no envio dos dados ao Siconfi. Havendo divergências entre posicionamentos dos Tribunais de Contas locais e os apresentados nos manuais da STN para os itens que envolvem o cálculo do índice Capag, o profissional responsável pela escrita contábil precisa avaliar previamente a metodologia a ser adotada no envio das informações às duas casas de modo a afastar penalidades pelos órgãos de controle e assegurar o correto cálculo do indicador.

Por outro lado, é responsabilidade do gestor local como chefe do Poder Executivo municipal e condutor da entidade pública delegar a atividade de acompanhamento sistemático da Capag e propor estratégias para readequar os limites de endividamento, melhorar os níveis de poupança e liquidez do Município. Contudo, mesmo que o gestor não planeje a curto prazo contratar operações de crédito, sugere-se como boa prática ações imediatas de correção dos indicadores, visto que geralmente os ajustes propostos necessitam de tempo razoável para surtirem os efeitos esperados pelo gestor.



DICA PRÁTICA

Confira aqui a prévia atual da nota Capag do seu Município:
<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag>.

Registre-se que a análise da prévia da Capag não abrange todos os limites legais exigíveis para habilitação para contratação de operação de crédito e aval da união, uma vez que utiliza apenas os dados enviados por meio do Siconfi (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro) e constantes no Cauc (Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias), ou seja, não garante a nota definitiva atribuída nem mesmo a elegibilidade do Município.

3 HABILITAÇÃO ÀS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Segundo o disposto no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro Ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. A transferência voluntária é um ato discricionário; portanto, a União ou o Estado não estão obrigados a celebrar convênios, contrato de repasse ou qualquer tipo de parceria com os Municípios.



No entanto, celebrar instrumentos de parceria e receber recursos provenientes de transferências voluntárias constitui uma **importante fonte de financiamento** para a administração local e um diferencial para realização de investimentos em obras e bens de capital fundamentais para o desenvolvimento das cidades, os quais muitas vezes não são possíveis de realizar considerando sua própria arrecadação.

Para compreender de forma mais efetiva os objetivos centrais das transferências voluntárias, é necessário recordar as características do Estado brasileiro e suas desigualdades regionais no tocante à arrecadação de receita, população residente, acesso a serviços públicos e capacidade de financiamento próprio de políticas públicas. Ao tratar dos princípios básicos das transferências fiscais, no manual da STN, são apresentados os conceitos de hiato horizontal e hiato vertical:

- **hiato horizontal** – é a desigualdade entre Entes federativos pertencentes a uma mesma esfera de governo em termos de capacidade financeira e habilidade para fornecer serviços públicos. É um conceito mais ligado a disparidades sociais;
- **hiato vertical** – é a desigualdade entre Entes de esferas de governo distintas, também medida em termos de um desequilíbrio em suas capacidades financeiras e para prestar serviços públicos. É um conceito mais ligado ao descasamento entre competências de arrecadação e obrigações de despesa.

O objetivo das transferências voluntárias é reduzir as disparidades entre os Entes federativos, mitigar os efeitos das desigualdades de oportunidades e promover o equilíbrio fiscal através do remanejamento de recursos públicos. Quanto aos requisitos legais, as transferências podem ser classificadas em **obrigatórias** (transferências que dependem apenas de previsão legal) ou **discricionárias** (transferências condicionadas à celebração de instrumento jurídico próprio entre as partes).

Já de acordo com o **instrumento jurídico que lhe dá origem**, pode ser subdividida em transferências obrigatórias constitucionais, transferências obrigatórias legais, transferências discricionárias específicas, transferências discricionárias por delegação, transferências discricionárias para organizações da sociedade civil e transferências discricionárias voluntárias:

- **Transferências Obrigatórias Constitucionais:** são aquelas que decorrem de mandamento constitucional e são realizadas de forma automática pelo Ente incumbido de realizá-las. Exemplos: FPM (CF art. 159, inc. I, alíneas “b”, “d” e “e”), IPI-Exportação (CF art. 159, inc. II);
- **Transferências Obrigatórias Legais:** transferências cuja obrigatoriedade decorre de lei. Em geral, tratam-se de ações e programas incluídos no Anexo III da LDO, que trata de despesas que não serão objeto de limitação de empenho por parte da união;
- **Transferências Discricionárias Específicas:** no caso das discricionárias específicas, não é exigido o atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário. Em geral, essas transferências estão ligadas a programas essenciais de governo. Exemplos: Programa de Gestão de Riscos e Respostas a Desastres; Programa de Proteção a Pessoas Ameaçadas, PAC (exceto as ações delegadas);
- **Transferências Discricionárias por Delegação:** transferências efetuadas entre Entes federativos ou consórcios públicos visando à execução descentralizada de projetos e ações públicas de responsabilidade da concedente. Exemplos: Fiscalização em Metrologia e Qualidade, Fomento a Projetos de Desenvolvimento Sustentável;
- **Transferências Discricionárias para Organizações da Sociedade Civil:** são os repasses efetuados pela administração pública para organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, visando à realização de

atividades de interesse público. Instrumentos para celebração: termo de colaboração ou termo de fomento;

- **Transferências Discricionárias Voluntárias:** são repasses entregues aos Municípios a título de cooperação e que não decorrem de determinação constitucional ou legal, porém exigem o atendimento de determinados requisitos fiscais pelo beneficiário, exceto para casos específicos. Visam à execução de um programa de governo em regime de mútua cooperação e, via de regra, exigem contrapartida financeira por parte do beneficiário. Instrumentos para celebração: convênio ou contrato de repasse.



FIQUE ATENTO

Os órgãos da União podem solicitar o bloqueio de uma Transferência Constitucional, mas somente nas hipóteses de:

- a Receita Federal do Brasil (RFB), nos débitos previdenciários e os relativos ao Pasep;
- a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), nos débitos inscritos na Dívida Ativa da União;
- o Tribunal de Contas da União (TCU), nos casos de irregularidades detectadas ou de não cumprimento de determinações do tribunal.

Para celebrar os instrumentos e se habilitar a receber o recurso das transferências voluntárias, é necessário que o Município cumpra alguns requisitos. Hoje são 26 os requisitos obrigatórios, os quais os Municípios estão obrigados a cumprir conforme expresso na Portaria Interministerial 424/2016.

A comprovação desses requisitos deve ser realizada no momento da assinatura do instrumento, ou de seus aditivos de valor, e está relacionada diretamente ao CNPJ do Ente Conveniente, assim, no caso de pactuação com a Administração Direta, a consulta será do CNPJ Principal e do CNPJ conveniente, caso não seja o principal (art. 22, §7º, I da PIM 424/2016). Já para a Administração Indireta, a comprovação será apenas do CNPJ conveniente (art. 22, §7º, II) e para o consórcio público CNPJ conveniente (Lei 13.821/2019).

Não necessitarão comprovar requisitos para o recebimento de transferências voluntárias as situações de transferências para ações de saúde, educação e assistência social (art. 22, §12); ações sociais ou ações em faixa de fronteira (art.22, §13) e Emendas individuais e de iniciativa de bancada (CF, art. 166, § 16).

O Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (Cauc) é um serviço que disponibiliza informações acerca da situação de cumprimento de requisitos fiscais por parte dos Municípios, necessários à celebração de instrumentos para transferência de recursos do governo federal. Desde 31/3/2021, o Cauc passou a disponibilizar 5 novos itens de informação, são eles:

1. Publicação do Relatório de Gestão Fiscal;
2. Publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária;
3. Encaminhamento do Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária ao Siops;
4. Limite de Despesas com Parcerias Público-Privadas;
5. Limite de Operações de Crédito, inclusive por Antecipação de Receita Orçamentária.



AVISO IMPORTANTE

O Cauc é apenas uma ferramenta que simplifica os requisitos; portanto, a regularização de qualquer pendência deve ser feita diretamente com o órgão ou entidade responsável pela informação do requisito fiscal. As informações alteradas e regularizadas no sistema de origem só serão atualizadas no Cauc no dia útil seguinte, de forma automática, durante rotina de processamento noturno. Assim, caso o gestor precise apresentar a correção antes desse período, deve emitir a comprovação do órgão de origem para anexar aos processos.

Em suma, são inúmeras as exigências para que os Municípios recebam transferências voluntárias que vão desde a existência de dotação específica, realização das transferências voluntárias, até a comprovação de pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao Ente transferidor, bem como

quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos. Nesse caso, o Ente beneficiário para atender a este dispositivo deverá apresentar as certidões negativas de débito para com o Ente transferidor.

Quando um Município ficará impedido de Receber Transferências Voluntárias?

- Quando não instituir, prever e arrecadar os impostos de sua competência.
- Em situações em que a despesa com pessoal ficar fora do limite e não conseguir alcançar a redução no prazo e enquanto perdurar o excesso em relação aos limites de gastos estabelecidos na LRF.
- Quando tiver vencido o prazo para retorno da dívida ao limite e enquanto perdurar o excesso.
- Caso não remeta à Secretaria do Tesouro Nacional informações contábeis e fiscais para a consolidação das contas públicas no prazo estabelecido na LRF.
- Se não atingir os limites mínimos com a aplicação de recursos nas ações do serviço público de saúde 15% (ASPS) e manutenção e desenvolvimento do ensino 25% (MDE).

4 NOVAS REGRAS E PRAZOS PARA O CÔMPUTO DOS LIMITES DO ÍNDICE DE DESPESAS DE PESSOAL

A Lei Complementar (LC) 178/2021 trouxe mudanças importantes nas regras sobre o cômputo da despesa de pessoal e promoveu alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) 101/2000. A legislação foi publicada em janeiro de 2021 e, para esclarecer as mudanças, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia (STN/ME) publicou a **Nota Informativa 4.076/2021**.

Segundo alerta da equipe técnica da Confederação Nacional de Municípios (CNM), as novas regras, até então, eram objeto de diferentes interpretações entre os órgãos responsáveis pela apuração e fiscalização do cumprimento dos limites. A área de Contabilidade da entidade destaca algumas mudanças apontadas na nota informativa da STN:

- a. a inclusão do valor bruto das despesas com pessoal no cômputo do limite, sendo vedada a desconsideração de valores retidos ou outras deduções, excetuado apenas o abatimento para adequação da remuneração dos servidores ao teto constitucional (CF/1988, art. 37, XI);
- b. a não dedução, para fins de limite, das despesas com inativos e pensionistas custeadas com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência;
- c. a inclusão das despesas com inativos e pensionistas junto ao limite do Poder e órgão de origem do servidor, independente do órgão responsável pelo pagamento do benefício.

Conforme indica a área técnica da CNM, outro ponto se refere à ratificação da adoção do regime de competência para o cálculo da despesa com pessoal (art. 18, §2º), incluindo ao dispositivo legal o trecho “independente de empenho”. A nota esclarece que, embora já houvesse menção a regime de competência no texto original, quando da publicação inicial da LRF, não havia na contabilidade

aplicada ao setor público uma prática consolidada de registro integral de despesas por competência.

É importante que os gestores municipais estejam atentos ao disposto no art. 15 da Lei Complementar 178/2021, que concedeu, para **os Poderes e órgãos que estiverem acima do limite no final do exercício de 2021, um prazo de 10 anos para reenquadramento, com redução do excedente em 10% a cada ano, a partir do exercício de 2023**. O §3º da LC 178 também suspendeu, para o exercício de 2021, a aplicação dos prazos de reenquadramento previstos no art. 23 da LRF, no que denominou de um regime temporário de enquadramento.

Os Estados também passaram a ter novos prazos para envio das contas à STN:

- a) Envio das contas referentes ao exercício de 2020: até 31/5/2021;
- b) Envio das contas referentes ao exercício de 2021: até 30/4/2022.

5 CODIFICAÇÃO PADRONIZADA DE FONTES E DESTINAÇÃO DE RECURSOS

As fontes de recursos constituem-se de determinados agrupamentos de naturezas de receitas, atendendo a determinada regra de destinação legal, e servem para indicar como são financiadas as despesas orçamentárias. Entende-se por fonte de recursos **a origem ou a procedência dos recursos que devem ser gastos com determinada finalidade.**

A exigência de uma padronização de fontes foi provocada pela ação do Ministério Público Federal (MPF), que exigiu maior transparência e verificabilidade dos recursos envolvendo o combate à pandemia. O respaldo legal é garantido no art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece a necessidade de atendimento à finalidade dos recursos vinculados independentemente do período de seu ingresso.

A classificação orçamentária por fontes/destinações de recursos tem como objetivo a identificação das fontes de financiamento dos gastos públicos. A padronização dessa classificação sempre foi reconhecida como importante pelos contadores e contabilistas municipais, uma vez que esse mecanismo permite realizar o controle dos valores desde a sua origem (receita) até o seu desembolso (despesa). Conseqüentemente, permite-se o rastreamento e a transparência da aplicação dos recursos públicos, especialmente aqueles com destinação obrigatória vinculados às ações de enfrentamento à pandemia.

Um dos pontos mais controversos envolvendo as fontes/destinação de recursos é com relação aos códigos criados pelos tribunais de contas em um momento em que a STN ainda não havia definido o rol a ser seguido. Com o passar do tempo, os sistemas contábeis municipais acabaram sendo parametrizados para atender ao tribunal de contas ao qual o Município encontra-se jurisdicionado, invalidando, portanto, a ideia. Com a exigência do MPF de padronização, o assunto passou a ser pauta prioritária de discussão da CTCONF, e uma nova tabela de classificação foi então aprovada, o que **exigirá tanto dos tribunais de contas como das contadorias municipais que adaptações sejam feitas para atender ao novo modelo.**

A fonte dos recursos deve ser individualizada para evidenciar sua aplicação segundo a determinação legal. A classificação por fontes é estabelecida, no orçamento federal, pela Portaria SOF 1, de 19 de fevereiro de 2001 (DOU 20/2/2001). **A classificação de fontes de recursos consiste de um código de três dígitos.** O primeiro indica o Grupo de Fonte de Recursos, que especifica se o recurso é ou não originário do Tesouro Nacional e se pertence ao exercício corrente ou a exercícios anteriores. Os dois dígitos seguintes especificam, dentro de cada grupo de fontes, as diferentes fontes dos recursos que sejam compatíveis com o respectivo grupo de fontes.

Conforme disposto na Portaria Conjunta STN/SOF 20, de 23 de fevereiro de 2021, a União, os Estados, o Distrito Federal e **os Municípios observarão os prazos a seguir para adoção da padronização das fontes ou destinações de recursos:**

- i. de forma obrigatória a partir do exercício de 2023, incluindo a elaboração, em 2022, do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e do Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa), referentes ao exercício de 2023;
- ii. de forma facultativa na execução orçamentária relacionada ao exercício de 2022, sendo permitida a utilização do mecanismo de “De-para” no envio das informações à Secretaria do Tesouro Nacional.



FIQUE ATENTO

De acordo com a Secretaria de Orçamento Federal e a Secretaria do Tesouro Nacional, **a partir do exercício de 2022, o Siconfi receberá nas Matrizes de Saldos Contábeis (MSC) somente a codificação padronizada das fontes ou destinações de recursos.** Portanto, os Municípios que não adotarem a padronização na execução em 2022, terão de efetuar “De-para” das codificações utilizadas para o padrão definido na MSC.

Para esclarecer como deve ser utilizada a nova classificação por fonte ou destinação de recursos, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) lançou a cartilha intitulada **Orientações para utilização do padrão de fontes ou destinações de recursos por Estados, DF e Municípios: perguntas e respostas**, cuja classificação foi definida por meio da **Portaria Conjunta 20/2021** da STN e Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e da **Portaria 710/2021**.

Entre outros assuntos, a cartilha responde dúvidas relacionadas à utilização de fontes/destinações de recursos nas áreas de educação, assistência social (Suas) e regimes próprios de previdência social (RPPS). A cartilha também resalta que na Matriz de Saldos Contábeis (MSC) de 2021 foi estabelecido o código de detalhamento da fonte de recursos (FR) 2100 representativo dos recursos destinados ao enfrentamento da Covid-19 no bojo da ação 21C0.



AVISO IMPORTANTE

Em sua cartilha, **a STN deixa claro que é de sua competência exclusiva instituir fonte ou destinação de recursos, cabendo aos Entes federados apenas estabelecer os detalhamentos adicionais aos códigos padronizados.**

Inclusive, essa orientação está posta na 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), a qual diz que “[...] A codificação definida para esses três dígitos será padronizada e deverá ser utilizada por toda a Federação, observando-se as especificidades de cada esfera”.

A equipe técnica da CNM tem se reunido com associações e federações municipalistas e de tribunais de contas para traçar uma estratégia para a viabilidade da adoção da nova tabela de fontes nos Municípios nos prazos estabelecidos. Para tanto, serão realizadas pesquisas e audiências a fim de preparar os contadores e os contabilistas municipais para que as novas medidas sejam efetivadas e não comprometam a prestação de contas por parte dos gestores municipais.

6 ORÇAMENTO EM TEMPOS DE CRISE

No início de 2020, o mundo passou a enfrentar uma crise sem precedentes na história recente, o que exigiu dos gestores públicos a adoção de diversas medidas que protegessem a população e, ao mesmo tempo, estivessem cercadas da conformação legal necessária.

6.1 Pressupostos orçamentários em situações ordinárias

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) dispõe no Título VI – Da Tributação e do Orçamento – Sessão II – Dos Orçamentos, arts. 165 a 169, sobre os regramentos para o processo orçamentário, bem como os aspectos cabíveis à lei complementar. Além disso, após a promulgação da Emenda Constitucional (EC) 95/2016 e emendas posteriores, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passou a tratar, em seus arts. 106 a 118, de importantes aspectos do orçamento no que se referem aos limites de gastos.

O ordenamento legal orçamentário é habitualmente um processo fortemente dependente da atuação dos Poderes Executivo e Legislativo. Ao primeiro compete elaborar a proposta e, ao segundo, alterar e aprovar quais as despesas que aquele está autorizado a executar. A CRFB é expressa sobre este procedimento ao dispor que:

Art. 167. São vedados:

I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;”

(...)

V – a abertura de crédito suplementar ou especial **sem prévia autorização legislativa** e sem indicação dos recursos correspondentes; (Grifou-se)

A regra é a participação prévia do Legislativo, sobretudo para alterações mais substanciais. Contudo, para facilitar o processo de execução, as leis orçamentárias dispõem sobre limites de alterações que podem ser feitos por atos próprios dos chefes de Poderes e Órgãos, ou seja, dispensada a autorização do Poder Legislativo. No âmbito da União, o assunto vem sendo disciplinado no art. 4º da respectiva Lei Orçamentária Anual.

Importa destacar que as alterações legislativas, via de regra, também demandam a indicação das fontes de recursos que irão suportá-las, inclusive a legislação cuida de apontar as fontes permitidas, conforme se depreende dos dispositivos legais transcritos abaixo:

Art. 43 da Lei 4.320/1964

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

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

I – o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II – os provenientes de excesso de arrecadação;

III – os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV – o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

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

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

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

Art. 5º da LRF (LC 101/2000)

O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

(...)

III – conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

(...)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

É possível observar que o legislador cuidou de reservar dotações para contingências eventuais e eventos inesperados. Ocorre que, em determinadas situações, o arcabouço legal e sua tramitação ordinária não são suficientes para enfrentar crises de grande monta, a exemplo da pandemia da Covid-19, assim como também não são suficientes as chamadas reservas de contingências.

6.2 Pressupostos orçamentários em situações extraordinárias

Como dito, existem situações que exigirão do gestor medidas excepcionais, pois as demandas são urgentes, imprevisíveis e, não raro, de grande monta. Isso obrigará que a União, Estados, DF e Municípios sirvam-se de uma modalidade de crédito diferente das mencionadas: os créditos extraordinários. No âmbito da União, a CRFB prevê esta espécie de créditos e dispõe sobre eles nos seguintes termos:

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.

É possível perceber que os créditos extraordinários, diferentemente do que ocorre com os créditos especiais e suplementares, limitam os casos em que se permite edição: guerras, comoção interna ou calamidade pública. Não se trata de uma simples imprevisão, é preciso que seja algo mais grave, mais imprevisível e com um impacto mais significativo.

Enquanto a legislação disciplina as possíveis fontes de cancelamento para os créditos especiais e suplementares, no caso dos créditos do tipo extraordinário, quando de sua edição, não é necessário apresentar sequer fonte de cancelamento. Outra característica importante do chamado crédito extraordinário é que **não depende de prévia autorização legislativa**.

Este entendimento pode ser reforçado pelo disposto no art. 167, inc. V, da CRFB, que não menciona, em suas vedações, a abertura de crédito extraordinário “sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”, só o fazendo expressamente para as espécies suplementar e especial.

A competência para abertura do crédito extraordinário é do chefe do Poder Executivo e isso pode ocorrer através de 2 tipos de atos: medida provisória e decreto. Quando a Constituição ou Lei Orgânica tiver previsão da medida provisória, este será o instrumento usado. Para os Entes cuja Constituição ou Lei Orgânica não contemple a medida provisória, o crédito extraordinário será aberto por meio de decreto. Este assunto é tratado no art. 62, combinado com o art. 167, § 3º, da CRFB, bem como no art. 44 da Lei 4.320/1964, nos seguintes moldes:

Constituição da República Federativa do Brasil

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**;

(...)

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**. (Grifos nossos)

Lei nº 4.320/1964

Art. 44. Os créditos extraordinários **serão abertos por decreto** do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo. (Grifos nossos)

Por óbvio, mesmo a excepcionalidade de algumas demandas não dispensa o gestor de atentar para questões como delimitação do valor do crédito e do objeto para que serve. Isto é importante para evitar que, no afã de resolver uma grave crise, o gestor público descumpra preceitos legais e constitucionais expressos, tais como os elencados no art. 167, VII, da CRFB e no art. 5º, § 4º, da LRF. Para fins de clareza, seguem abaixo os dispositivos mencionados:

Constituição da República Federativa do Brasil

Art. 167. São vedados:

(...)

VII – a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

Lei de Responsabilidade Fiscal

Art. 5º (...)

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

6.3 Outras limitações legais e o estado de calamidade

Além dos aspectos aqui mencionados, há limitações que foram sendo impostas aos Entes federados em razão do crescente endividamento público. Estas são questões cruciais, com farta disciplina legal e obediência rígida por parte dos gestores. São exemplos a meta fiscal, disciplina para novas operações de crédito e gastos com pessoal.

Ocorre que, diante de uma calamidade pública como a pandemia da Covid-19, o legislador cuidou de excepcionar até mesmo essas limitações. O art. 65 da LRF suspende as disposições trazidas pelos arts. 23 (pessoal), 31 (dívida) e 70 (pessoal) desta mesma lei, bem como dispensa o Ente federado de cumprir as metas de resultado fiscal e de efetuar o contingenciamento de despesas:

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.

7 EMENDAS CONSTITUCIONAIS RELACIONADAS AO ORÇAMENTO

Na última década foram editadas 14 (quatorze) Emendas Constitucionais que, de alguma forma, trazem dispositivos afeitos ao orçamento e às finanças públicas. O quadro abaixo apresenta a síntese delas.

Algumas alterações são de menor impacto e outras têm o condão de alterar profundamente o sistema orçamentário e financeiro nacional, a exemplo da EC 86/2015 e 100/2019, que constitucionalizaram o chamado orçamento impositivo para as emendas parlamentares individuais e de bancada, respectivamente; a EC 95/2016, que instituiu o chamado teto de gastos para toda a União; a EC 105/2020, que criou as chamadas “Transferências Especiais”, espécies de emendas individuais que podem ser transferidas diretamente para os demais Entes federados; e, mais recentemente, as EC 113/2021 e 114/2021, que abordam aspectos amplos de precatórios, mas, na esfera orçamentária, têm o condão de alterar a forma de reajuste do teto de gastos instituídos pela EC 95/2016.

Quadro 2 - Relação das Emendas Constitucionais com efeitos orçamentários promulgadas na última década

Nº EC / Data	Ementa
84 - 02/12/2014 DOU 03/12/2014	Altera o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios.
85 - 26/03/2015 DOU 27/02/2015	Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação.
86 - 17/03/2015 DOU 18/03/2015	Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que específica.

Nº EC / Data	Ementa
89 – 15/9/2015 DOU 16/9/2015	Dá nova redação ao art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ampliando o prazo em que a União deverá destinar às Regiões Centro-Oeste e Nordeste percentuais mínimos dos recursos destinados à irrigação.
93 – 08/09/2016 DOU 09/09/2016 Edição extra	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.
95 – 15/12/2016 DOU 16/12/2016	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal e dá outras providências.
100 – 26/06/2019 DOU 27/06/2019	Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.
102 – 12/12/2019 DOU 13/12/2019	Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
105 – 26/09/2019 DOU 27/09/2019	Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.
106 – 07/05/2020 DOU 08/05/2020	Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia.

Nº EC / Data	Ementa
<p>108 – 26/08/2020 DOU 27/08/2020</p>	<p>Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos Entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências.</p>
<p>109 – 15/03/2020 DOU 16/03/2020</p>	<p>Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19.</p>
<p>113 – 08/12/2021 DOU 9/12/2021</p>	<p>Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências.</p>
<p>114 – 16/12/2021 DOU 17/12/2021</p>	<p>Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências.</p>

8 ORÇAMENTO IMPOSITIVO MUNICIPAL

O orçamento impositivo no âmbito da União ganhou contornos constitucionais com a Emenda Constitucional (EC) 86/2015, que instituiu as emendas impositivas individuais. Mais adiante, foi promulgada também a EC 100/2019, ampliando o conceito para as emendas impositivas de bancada.

A premissa básica do orçamento impositivo foi criar para o gestor a **obrigatoriedade** de executar tais dotações, rompendo com o histórico de baixa execução das emendas parlamentares individuais e de bancada.

Este mandamento impositivo foi inserido § 11 no art. 166 da Constituição Federal e ampliado no § 12 do mesmo artigo, que assim dispõem:

§ 11. É **obrigatória** a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (grifou-se)

Atualmente, os valores anuais das emendas são definidos utilizando a mesma regra instituída no Novo Regime Fiscal, conforme previsto no art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Por óbvio, a obrigação de execução não é absoluta, vez que o próprio texto constitucional afirma como exceção à obrigatoriedade os casos de comprovados impedimentos de ordem técnica ou legal, regra que se encontra atualmente no § 13 do art. 166 da CF, *in verbis*: “§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica”.

A definição dos impedimentos e os prazos e procedimentos a serem observados passaram a ser disciplinados na Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme alteração trazida pela EC 100/2019, que alterou o § 14 do art. 166 da CF, nos seguintes moldes:

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.

No caso do orçamento anual da União, o Poder Executivo, a partir da aprovação da respectiva LOA, edita Portarias Interministeriais tratando separadamente das emendas individuais e das emendas de bancada. Além das citadas portarias, são emitidos constantes comunicados informando sobre procedimentos a serem adotados para a execução das emendas, bem como acerca da abertura de janelas orçamentárias para eventuais alterações nas emendas. Os comunicados também seguem a prática de abordar separadamente os assuntos relacionados às emendas individuais e às de bancada. Para o exercício de 2021, foram editadas a Portaria Interministerial 77-2019, para as emendas impositivas de Bancada, e a Portaria Interministerial 78-2019, para as emendas impositivas individuais.

Nos prazos constantes dos cronogramas, havendo impedimentos de ordem técnica ou legal, os autores das emendas são comunicados sobre as razões do impedimento e lhes é garantida a oportunidade de ajustar ou alterar as referidas emendas.

Retomando o aspecto da obrigatoriedade de execução das emendas, um outro aspecto a destacar é que, diante da possibilidade de não cumprimento da meta de resultado fiscal, é permitido aplicar às chamadas emendas impositivas o instituto do contingenciamento, desde que na mesma proporção do contingenciamento aplicável às demais despesas discricionárias.

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

Afere-se do arcabouço constitucional que, salvo frustração de receita e impedimentos de ordem técnica e legal, o Poder Executivo é obrigado a executar tais dotações.

No mesmo sentido, pode-se afirmar que os contornos normativos estão bem delineados na legislação federal, apontando procedimentos, prazos e eventuais impedimentos.

Diante disso, é oportuno abordar o instituto do **orçamento impositivo na esfera municipal**. A adoção desse instituto nos Municípios ainda é bastante incipiente; havendo mesmo discussões sobre ser essa norma constitucional de repetição obrigatória, ou até se há impedimento em sua adoção por Municípios sob o argumento de ferir a separação dos Poderes.

As questões atinentes ao tema que chegaram ao Judiciário têm sido decididas no sentido de que o Município tem autonomia para se auto-organizar, nos termos do art. 29 da Constituição Federal.

O assunto foi abordado em sede do Recurso Extraordinário 1.301.031-RS, cuja relatoria coube ao Ministro Edson Fachin. A ementa do RE é a seguinte:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE TAPES. EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA DE EMENDAS DE BANCADA. ORÇAMENTO IMPOSITIVO. MODELO FEDERAL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 100/2019. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AUTONOMIA MUNICIPAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO RESPEITADA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES NÃO VERIFICADA O Ministro relator afirma em seu relatório a tese da autonomia dos Municípios para se auto organizarem, conforme se depreende dos trechos:

“Rememoro que a compreensão que tenho defendido de federalismo cooperativo não permite ingerências indevidas no âmbito de atuação dos entes federados, inexistindo, afinal, hierarquia entre eles. Partindo dessas premissas, observo que os dispositivos impugnados limitaram-se a reproduzir disposições de natureza orçamentária que contam com previsão em sede constitucional, não havendo falar em contrariedade ao modelo orçamentário estabelecido para a União.

(...)

É firme o entendimento desta Suprema Corte de que as normas constitucionais que tratam de processo legislativo, incluído o processo legislativo de leis orçamentárias, são de reprodução obrigatória, por força do princípio da simetria.

(...)

Ao contrário, não se pode negar ao legislativo municipal a liberdade de exercer sua competência até os limites das normas de repetição obrigatória da Constituição Federal. Em observância ao princípio da simetria constitucional, os Municípios detêm autonomia para se auto organizar, visando à satisfação do interesse público o que demonstra ser o caso das emendas de bancada que, em tese, representam um resumo das necessidades mais urgentes daquela municipalidade -, desde que em consonância como o modelo central definido pelas Constituições Federal e Estadual. Saliento, ainda, que o Supremo Tribunal Federal já firmou orientação no sentido de que o constituinte estadual não tem o poder de restringir ou abrandar o poder de auto-organização conferido aos entes municipais nos termos do art. 29 da Constituição Federal.

(...)"

O relator reforça seu entendimento citando diversos julgados, a exemplo da ADI 6308 -MC Ref, Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, DJ 13.08.2020; ADI 2680, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ 16.06.2020; e ADI 2112 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 18.5.2001.

Considerando os muitos questionamentos que vêm sendo apresentados à CNM sobre um orçamento impositivo municipal, inclusive nos casos em que a LOM já prevê o instituto, mas os procedimentos de execução ainda não foram delineados, parece importante concentrar atenção ao fato de que há julgados apontando, inclusive, para uma repetição obrigatória e para as normas correlatas que exigem do Poder Executivo o cumprimento da lei orçamentária.

Assim, importa destacar ao gestor público que, diante da previsão de emendas impositivas na respectiva LOM, é de bom alvitre que proponha e edite os procedimentos necessários à sua execução, dando oportunidade aos autores para se pronunciarem sobre eventuais impedimentos de ordem técnica, bem como dispondo sobre a garantia de efetiva utilização das dotações no caso de inércia dos autores das chamadas emendas impositivas.

A definição do que configura impedimento técnico pode, a exemplo do que ocorre no âmbito da União, ser mais bem delimitado na respectiva Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) do Município, enquanto os procedimentos e prazos podem ser formalizados por ato do Executivo.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muitas das discussões e lições práticas para atender às mudanças do orçamento e da contabilidade municipal já fazem parte da rotina de trabalho dos profissionais envolvidos nesses setores, mas naqueles Municípios em que essas práticas ainda não são corriqueiras é importante considerar que elas devem ser implementadas o quanto antes.

Ao longo do ano de 2022, a equipe técnica da CNM permanecerá atenta às mudanças normativas que acabarão surgindo; por isso, é importante que os profissionais da área de orçamento e contabilidade municipal continuem acompanhando as orientações na forma de notícias, *hangouts*, pesquisas, relatórios técnicos, notas técnicas, cartilhas, atendimento por telefone, reuniões institucionais, entre outros, que serão divulgadas pela entidade.

Para que essas medidas sejam efetivamente aplicadas, é importante que estes profissionais mantenham um diálogo aberto com seus respectivos ordenadores de despesas, deixando claro os limites que a legislação impõe, de modo que eles não sejam surpreendidos e chamados a responder por eventuais impropriedades ou irregularidades a que, por desinformação ou desconhecimento, tenham dado causa.

Manter a equipe de orçamento e contabilidade sempre atualizada também é um importante caminho para que as normas sejam observadas. Para tanto, observem as oportunidades de qualificação oferecidas pelas entidades vinculadas à CNM e pela Escola de Contas do Tribunal de Contas ao qual o seu Município se encontra jurisdicionado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.*

BRASIL. *Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964.* Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôlo dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. *Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000.* Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. *Lei Complementar 173, de 27 de maio de 2020.* 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 providências.

BRASIL. *Lei Complementar 178, de 13 de janeiro de 2021.* Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar 173, de 27 de maio de 2020, a Lei 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). *Estrutura Conceitual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público NBC T SP.*

INTERNATIONAL PUBLIC SECTOR ACCOUNTING STANDARDS BOARD (IPSASB). *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements.* Edition Volumes I, II and III, 2018.

LIMA, Diana Vaz de. *Orçamento, Contabilidade e Gestão no Setor Público*. 1ª ed. São Paulo: Atlas/GEN, 2018.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*, 8ª ed. Brasília: STN, 2018.



www.cnm.org.br

