



Enap

# Orçamento e Finanças – PDL

Módulo

6

Efeitos da pandemia no  
orçamento público





## **Fundação Escola Nacional de Administração Pública**

### **Presidência da Enap:**

Diogo Costa

### **Diretoria de Desenvolvimento Profissional da Enap:**

Paulo Marques – Diretor de Desenvolvimento Profissional

Fabiany Glaura Alencar e Barbosa - Coordenadora-Geral de Desenvolvimento de Cursos

Suzana Neiva Santos Ghazale - Coordenadora-Geral de Execução de Cursos

Francisco Carlos Molina Duarte Júnior - Coordenador-Geral de Produção Web

### **Equipe Técnica:**

#### **Conteudista e facilitador:**

Giovanni Pacelli

#### **Desenvolvimento do curso:**

Lídia Hubert

Maristela Lima Alcântara

Priscila Callegari Reis

Yara Cristina de Sousa

#### **Implementação Web:**

Fabírcia Kelly Alves Ramos da Silva (Implementação)

Ivan Lucas Alves Oliveira (Implementação)

Israel Silvino Batista Neto (Direção de Arte)

Ludmila Bravim da Silva (Revisão de Texto)

Vanessa Mubarak Albim (Diagramação)

#### **Curso produzido em Brasília 2021.**

**Desenvolvimento do curso realizado no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB / CDT / Laboratório Latitude e Enap.**



**Escola Nacional de  
Administração Pública**

Enap, 2021

#### **Enap Escola Nacional de Administração Pública**

Diretoria de Educação Continuada

SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF



# Sumário

<b>Unidade 1: Regime Extraordinário Fiscal em caso de Calamidade Pública considerando a CF/1988, a LRF .....</b>	<b>5</b>
1.1. Efeitos fiscais e orçamentários de uma calamidade pública à luz da CF/1988	5
1.2. Flexibilização das regras fiscais em caso de calamidade pública à luz da LRF	.9
<b>Unidade 2: Gestão de Riscos na Unidade em função dos gastos com calamidade pública (síncrono) .....</b>	<b>11</b>
<b>Glossário .....</b>	<b>11</b>
<b>Referências.....</b>	<b>13</b>





## Módulo

# 6 Efeitos da pandemia no orçamento público

## Unidade 1: Regime Extraordinário Fiscal em caso de Calamidade Pública considerando a CF/1988, a LRF

Ao final desta unidade, você será capaz de identificar efeitos da pandemia a partir das alterações constitucionais, da LRF, das LDOs dos dois últimos anos e as vedações constitucionais e da LRF que são suspensas quando há calamidade pública.

### 1.1. Efeitos fiscais e orçamentários de uma calamidade pública à luz da CF/1988

A EC 109/2021 introduziu o regime extraordinário fiscal em caso de calamidade pública e, durante a vigência de estado de calamidade nacional, decretado pelo Congresso Nacional por iniciativa privativa do presidente da República, a União deve adotar regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades decorrentes do período, entretanto, o regime somente é aplicado aquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular.

Com o propósito exclusivo de enfrentamento da calamidade e de seus efeitos sociais e econômicos, no seu período de duração, o Poder Executivo federal pode adotar processos simplificados de contratação, em caráter temporário e emergencial, de pessoal, de obras, serviços e de compras que assegurem, quando possível, condições de competição e igualdade a todos os concorrentes, dispensada a observância do [parágrafo 1º, artigo 169](#) da Constituição na contratação de que trata o [inciso IX, caput do artigo 37 da CF](#), limitando a dispensa às situações abordadas no referido inciso, sem prejuízo do controle dos órgãos competentes: contratar servidores por prazo determinado sem prévia autorização na LDO e sem prévia dotação na LOA.

As proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências, com vigência e efeitos restritos a sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensadas da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão, ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Durante a vigência da calamidade pública nacional, não se aplica o disposto no [parágrafo 3º do artigo 195](#) da Constituição, isto é: contratar empresas em débito com o sistema de Seguridade Social.



Fica dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore o estado nacional de calamidade, a observância do inciso III, caput do artigo 167 da Constituição federal, ou seja: pode-se quebrar a Regra de Ouro Constitucional e contratar operações em montante superior às despesas de capital.

<b>De acordo com o artigo 167-F, incisos II e II, da Constituição federal, durante a vigência da calamidade pública de âmbito nacional:</b>	
I. São dispensados, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore o estado de calamidade pública, os limites, as condições e as demais restrições aplicáveis à União para a contratação de operações de crédito, bem como sua verificação.	
<p>II. O superávit financeiro apurado em 31 de dezembro do ano imediatamente anterior ao reconhecimento pode ser destinado à cobertura de despesas oriundas das medidas de combate à calamidade pública nacional e ao pagamento da dívida pública.</p>	<p>Não se aplicam as fontes de recursos:</p> <p>I. Decorrentes de repartição de receitas a estados, ao Distrito Federal e a municípios.</p> <p>II. Decorrentes das vinculações estabelecidas pelos artigos 195 [seguridade social], 198 [ações e serviços públicos de saúde], 201 [previdência social], 212 [manutenção e desenvolvimento do ensino], 212-A [Fundeb] e 239 [PIS e Pasep] da Constituição.</p> <p>III. Destinadas ao registro de receitas oriundas da arrecadação de doações ou de empréstimos compulsórios, de transferências recebidas para o atendimento de finalidades determinadas ou das receitas de capital, produto de operações de financiamento celebradas com finalidades contratualmente determinadas.</p>

A EC 109/2021 expressa que lei complementar pode definir outras suspensões, dispensas e afastamentos aplicáveis durante a vigência do estado de calamidade pública de âmbito nacional\*.

\*A LC 173/2020, que atualizou a LRF, dispôs sobre o tema.

Na hipótese do regime extraordinário fiscal, aplicam-se à União, até o término da calamidade pública, as vedações previstas no regime “facultativo” fiscal para Estados, Distrito Federal e Municípios [constantes no quadro mais abaixo](#).



### **Vedações a serem impostas caso o Poder ou Órgão Autônomo opte por aderir o regime fiscal após ultrapassagem do “gatilho”**

1. Concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração para membros de Poder ou de órgão ou para servidores, empregados públicos e militares, exceto aos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior.
2. Criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa.
3. Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa.
4. Admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:
  - a) As reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa.
  - b) As reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios.
  - c) As contratações temporárias de que trata o inciso IX, caput do artigo 37 da Constituição.
  - d) As reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares.
5. Realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias.
6. Criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo.
7. Criação de despesa obrigatória.
8. Adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV, caput do artigo 7º da Constituição (salário-mínimo).
9. Criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções.
10. Concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

Enquanto perdurarem os efeitos das restrições do quadro acima para a União, é facultada aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a aplicação das vedações do quadro acima e, até que as tenham adotado na integralidade, estarão submetidas às mesmas restrições caso o gatilho de 95% do regime fiscal facultativo dos estados e municípios tivesse sido ultrapassado.

## **DESTAQUE**

**Qual a consequência aos estados, DF e municípios caso a União faça uso do regime extraordinário fiscal?**

**Caso a União adote as restrições do último quadro, os estados, o DF e os municípios podem optar por adotar integralmente as mesmas medidas. Caso**





não adotem, aplica-se ao respectivo, segundo o artigo 167-A da CF, as seguintes vedações:

**Art. 167-A [...]**

I - a concessão, por qualquer outro ente da Federação, de garantias ao ente envolvido;

II - a tomada de operação de crédito por parte do ente envolvido com outro ente da Federação, diretamente ou por intermédio de seus fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, ressalvados os financiamentos destinados a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento.

**Tabela-Resumo do Regime Extraordinário Fiscal aplicado à União, mas com consequências para os demais entes**

1. O Poder Executivo federal pode adotar processos simplificados de contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial, de obras, serviços e compras que assegurem, quando possível, condições de competição e igualdade a todos os concorrentes.
2. O Poder Executivo federal contratar servidores por prazo determinado sem prévia autorização na LDO e sem prévia dotação na LOA.
3. Pode-se quebrar a regra de ouro.
4. São dispensados os limites, as condições e demais restrições aplicáveis à União para a contratação de operações de crédito.
5. O superávit financeiro apurado em 31 de dezembro do ano imediatamente anterior ao reconhecimento pode ser destinado a despesas de combate à calamidade pública de âmbito nacional e ao pagamento da dívida pública. Essa regra não se aplica às fontes de recursos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Decorrentes de repartição de receitas a estados, ao Distrito Federal e a municípios.</li> <li>• Decorrentes das vinculações relacionadas à seguridade social, ações e aos serviços públicos de saúde, previdência social, manutenção e desenvolvimento do ensino, Fundeb, PIS e PASEP.</li> <li>• Destinadas ao registro de receitas oriundas da arrecadação de doações ou de empréstimos compulsórios, de transferências recebidas para o atendimento de finalidades determinadas ou das receitas de capital, produto de operações de financiamento celebradas com finalidades contratualmente determinadas.</li> </ul>
6. A União passa a sofrer todas as restrições e vedações do quadro acima.
7. Os Estados, DF e Municípios podem optar por implementar as mesmas vedações. Caso não o façam, ficam impedidos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• De receber garantias.</li> <li>• De obter operação de crédito com outro ente da Federação, ressalvados os financiamentos destinados a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento.</li> </ul>





## 1.2. Flexibilização das regras fiscais em caso de calamidade pública à luz da LRF

Inicialmente é importante deixar claro que existem dois conjuntos de regras fiscais a serem flexibilizadas em caso de calamidade pública.

O primeiro conjunto depende da Assembleia Legislativa estadual no caso dos estados e municípios e, na hipótese da União, a dependência é do Congresso Nacional.

O segundo conjunto é mais extenso e depende sempre do Congresso Nacional.

<b>Conjunto 1 - Regras fiscais flexibilizadas na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios</b>	
Enquanto perdurar a situação	Serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos artigos 23 (despesa com pessoal), 31 (dívida pública) e 70 (aplicação zero desse artigo, pois ele criou regras limitadas até 2 anos pós LRF).
	Serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista.

<b>Conjunto 2 - Regras fiscais flexibilizadas na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional</b>	
Enquanto perdurar a situação	Serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, bem como sua verificação, para:
	Contratação e aditamento de operações de crédito. No caso de aditamento, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes.
	Concessão de garantias.
	Contratação entre entes da Federação.
	Recebimento de transferências voluntárias.
	Segundo o artigo 7º, parágrafo 2º, inciso II da Lei Complementar nº 173/2020, serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos artigos 35 [operação de crédito com bancos públicos para cobrir despesas correntes], 37 [operações de créditos “irregulares”] e 42 [inscrição de Restos a Pagar sem disponibilidade financeira], também será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único, artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 [vinculação dos recursos], desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública.
	Serão afastadas as condições e as vedações previstas nos artigos 14 [renúncia de receita], 16 [geração de despesas] e 17 [DOCC] da Lei Complementar nº 173/2020, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.



Aplicar-se-á exclusivamente:

- a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade.
- b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo.


Não afasta as disposições relativas à transparência, controle e fiscalização.

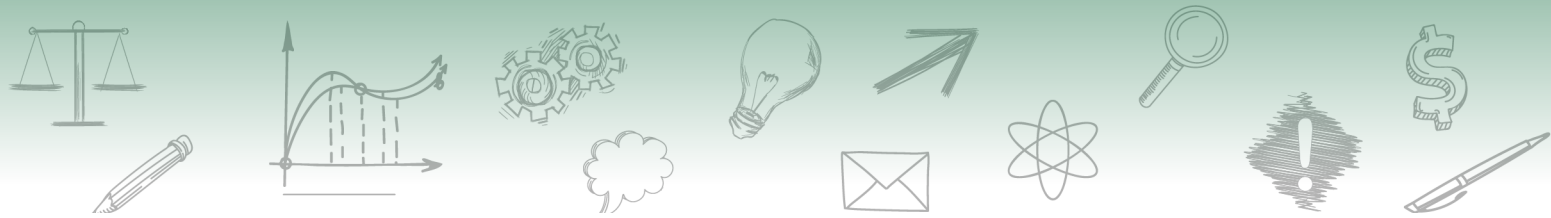
## DESTAQUE

Vamos realizar uma análise mais detida sobre o tema

1. As Assembleias Legislativas, ao reconhecerem calamidade pública, basicamente suspendem os prazos para cumprir os limites em caso de excesso das despesas com pessoal e dívida consolidada, além de dispensarem o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista.
2. Para as flexibilizações mais extensivas necessita-se sempre de decreto legislativo do Congresso Nacional.
3. Entre as flexibilizações mais extensivas destacam-se:
  - a) Não precisar cumprir limites e condições para contratar operações de crédito e transferências voluntárias.
  - b) Estados e Municípios poderem contratar operação de crédito com bancos públicos para cobrir despesas correntes.
  - c) Inscrever de restos a Pagar sem disponibilidade financeira.
  - d) Não precisar cumprir a vinculação dos recursos desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade.
  - e) Afastadas as condições e as vedações para conceder renúncia de receita, gerar novas despesas, inclusive DOCC, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.

Para entendermos mais sobre essa temática, vamos acessar o vídeo em que o professor e doutor Giovanni Pacelli apresenta conteúdo relevante sobre o regime extraordinário fiscal em caso de calamidade pública: EC 109/2021 (flexibilizações e restrições) e Lei Complementar 173/2020 (flexibilizações e restrições).

 [https://cdn.evq.gov.br/cursos/ClassRoom/curso004/scorms/modulo06\\_scorm01/scormcontent/assets/AF379pKMKioCwrf2\\_transcoded-eNCfIIRX2ZV4BF3D-012-Regime%20EO%20em%20caso%20de%20Calamidade.mp4?v=1](https://cdn.evq.gov.br/cursos/ClassRoom/curso004/scorms/modulo06_scorm01/scormcontent/assets/AF379pKMKioCwrf2_transcoded-eNCfIIRX2ZV4BF3D-012-Regime%20EO%20em%20caso%20de%20Calamidade.mp4?v=1)



## Unidade 2: Gestão de Riscos na Unidade em função dos gastos com calamidade pública (síncrono)

Ao final desta unidade, que será realizada de forma síncrona, você será capaz de aplicar, em um cenário fictício, os conhecimentos de todo o módulo.

Agora que terminou o módulo 6, gostaríamos de convidar você a participar dos encontros síncronos: encontros online nos quais teremos a oportunidade de trabalhar na prática os conceitos estudados no módulo, a partir da realidade vivenciada por cada gestor. A ideia é que seja um momento para que vocês aproveitem e levem insights e ferramentas poderosas para aplicação no seu cotidiano.

Esta atividade acontecerá de forma síncrona e as informações sobre dia e hora estarão no ambiente virtual da sala de aula. Utilizaremos a Plataforma Zoom para nos comunicarmos. Organize-se para estar todo o tempo disponível, será um encontro com bastante interação, então precisaremos de sua presença de fato.

Alguns lembretes:

- Acesse o Zoom de um computador de mesa ou de um notebook, e não de um telefone móvel;
- Organize-se para entrar na sala 10 minutos antes e testar se está tudo ok para participar da aula;
- Tenha fones de ouvido, caso seu ambiente tenha ruídos;
- Conclua como unidades anteriores, uma vez que são requisitos para a aula ao vivo.

## Glossário

Nº	Termo	Definição / significado
1	Calamidade Pública	Trata-se de uma situação anormal provocada por fatores adversos (como a ação humana ou catástrofes ocasionadas por fenômenos naturais) que causam o caos na comunidade pelo não atendimento de suas necessidades básicas.
2	Gatilho para acionar as restrições do Regime Fiscal Federal	É o indicador utilizado para acionar as restrições. Até a EC 109/2021, era o próprio limite individual e, a partir dela, passou a ser a proporção entre a despesa primária obrigatória e a despesa primária total. Caso essa relação ultrapasse 95%, acionam-se as restrições.



3	Gatilho para acionar as restrições do Regime Fiscal de Estados e Municípios	É o indicador utilizado para acionar as restrições aos estados e municípios. Pela EC 109/2021, é a proporção entre a despesa corrente e a receita corrente. Caso essa relação ultrapasse 95%, o estado ou município podem acionar as restrições.
---	---	--



## Referências

BRASIL. [Constituição 1988]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providencias. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 maio 2000, seção 1, p. 1.