

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIDADE DE ENSINO SUPERIOR DOM BOSCO - UNDB
CURSO DE DIREITO

BEATRIZ MACIEL PINHEIRO

**FLEXIBILIZAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS PARA ENFRENTAMENTO DA
CALAMIDADE PÚBLICA DO COVID-19 FRENTE ÀS LIMITAÇÕES DO DIREITO
FINANCEIRO CONSTITUCIONAL**

São Luís

2023

BEATRIZ MACIEL PINHEIRO

**FLEXIBILIZAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS PARA ENFRENTAMENTO DA
CALAMIDADE PÚBLICA DO COVID-19 FRENTE ÀS LIMITAÇÕES DO DIREITO
FINANCEIRO CONSTITUCIONAL**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em
Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino
Superior Dom Bosco como requisito parcial para
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Josanne Cristina Ribeiro
Ferreira Façanha

São Luís

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Centro Universitário – UNDB / Biblioteca

Pinheiro, Beatriz Maciel

Flexibilizações orçamentárias para enfrentamento da calamidade pública do covid-19 frente às limitações do direito financeiro constitucional. / Beatriz Maciel Pinheiro. __ São Luís, 2023.
55 f.

Orientador: Profa. Dra. Josanne Cristina Ribeiro Ferreira Façanha.
Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2023.

1. Direito Financeiro. 2. Emenda Constitucional nº 106/2020. 3. Emenda Constitucional nº 109/2021. 4. Orçamento Público – Pandemia. I. Título.

CDU347.73:616-036.21

BEATRIZ MACIEL PINHEIRO

**FLEXIBILIZAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS PARA ENFRENTAMENTO DA
CALAMIDADE PÚBLICA DO COVID-19 FRENTE ÀS LIMITAÇÕES DO DIREITO
FINANCEIRO CONSTITUCIONAL**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em
Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino
Superior Dom Bosco como requisito parcial para
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em: ___/___/___.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Josanne Cristina Ribeiro Ferreira Façanha (Orientadora)

Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

Esp. Maria Emília de Oliveira Assis

Membro externo

Profa. Ma. Heliane Sousa Fernandes

Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

A Deus, autor e consumidor da minha vida. Ao meu esposo, pelo apoio incondicional. Aos meus pais, pelo amor e legado de fé. Aos meus irmãos, fonte de alegria.

AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus, pois tudo que sou e faço é para o Seu louvor. Como também, por nessa trajetória ter me concedido a oportunidade de desenvolver essa monografia e concluir a minha formação acadêmica em Direito.

Agradeço ao meu esposo Thiago, pelo apoio incondicional, pela paciência e por me incentivar em todos os momentos. Agradeço ao meu pai Claudemir e à minha mãe Joseane, pelo legado de fé, amor e incentivo. Aos meus irmãos, Bianca, Vanessa e Miquéias, por me impulsionarem a buscar meus sonhos. Vocês são minha herança e minha paz, obrigada pelo apoio. Amo vocês.

Às minhas amigas Beatriz Silva e Sara Diogo, as quais estiveram comigo na jornada acadêmica, compartilhando momentos inesquecíveis e ajudando mutuamente, é gratificante tê-las em minha vida! Como também, à minha orientadora, Josanne Cristina Ribeiro Ferreira Façanha, pois me acompanhou e sempre teve palavras de conforto e ânimo nessa trajetória árdua.

Até aqui o Senhor me ajudou.

“Orçamento público é o documento de quantificação dos valores éticos, a conta corrente da ponderação dos princípios constitucionais, o plano contábil da justiça social, o balanço das escolhas dramáticas por políticas públicas em um universo fechado de recursos financeiros escassos e limitados.”

Ricardo Lobo Torres

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo a análise dos efeitos das flexibilizações de normas orçamentárias para o enfrentamento do estado de calamidade pública causado pela COVID-19. Tal análise se dará com enfoque no fenômeno financeiro do Estado, o qual busca a realização das necessidades coletivas públicas, através da obtenção, gerenciamento e aplicação de recursos financeiros. O estudo justifica-se em razão da crise pandêmica, e a consequente instabilidade entre o equilíbrio de receitas e gastos públicos, pois a realidade vivida não pôde ser recepcionada pelo orçamento público vigente. Para tanto, aborda os mecanismos constitucionais financeiros que regulam a atividade financeira do Estado, como também, os instrumentos financeiros disponíveis no ordenamento jurídico para enfrentamento ao estado de calamidade pública, e finalmente, discute os efeitos das flexibilizações orçamentárias, tendo como base a dimensão material constitucional financeira, a Emenda Constitucional nº 106/2020 e a Emenda Constitucional nº 109/2021. A pesquisa classifica-se com procedimento técnico bibliográfico, de natureza exploratória, através do método científico hipotético-dedutivo. Por fim, constatou-se que as flexibilizações em orçamentos públicos somente devem ocorrer em cenários extraordinários, tendo em vista a urgência e imprevisibilidade. Nesse contexto, quando o cenário de normalidade é restabelecido deve-se primar pela responsabilidade com o equilíbrio fiscal, pois a Constituição Federal preconiza tanto a promoção do bem comum, quanto a preocupação intergeracional, ou seja, em matéria financeira, o ônus suportado pelas gerações futuras.

Palavras-chave: direito financeiro; Emenda Constitucional nº 106/2020; Emenda Constitucional nº 109/2021; orçamento público; pandemia COVID- 19.

ABSTRACT

The present study aims to analyze the effects of budgetary rule flexibilization for addressing the state of public calamity caused by COVID-19. Such analysis will focus on the governmental financial phenomenon, which seeks to fulfill collective needs through obtaining, managing, and financial resources allocation. The study is justified due to the pandemic crisis and the consequent instability between public revenues and expenditures, as the existing government budget could not accommodate the reality experienced. To achieve this, it addresses the constitutional fiscal mechanisms that regulate the fiscal activity of the state, as well as the financial instruments available in the legal system to face the state of public calamity, and finally, it discusses the effects of budget flexibility, based on the material dimension financial constitutional amendment, Constitutional Amendment No. 106/2020 and Constitutional Amendment No. 109/2021. This research falls under the category of a technical bibliographic procedure with an exploratory nature, conducted through the hypothetical-deductive scientific method. Finally, we concluded that public budget flexibilities should only occur in extraordinary scenarios considering the urgency and unpredictability. In this context, when the normality scenario is re-established, priority must be given to fiscal balance responsibility. Since the Federal Constitution advocates both the promotion of the public good and intergenerational concern, that is, regarding financial affairs, the load carried by future generations.

Keywords: financial law; Constitutional Amendment No. 106/2020; Constitutional Amendment No. 109/2021; public budget; COVID-19 pandemic.

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
BACEN	Banco Central
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
EC	Emenda Constitucional
INC	Inciso
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OMS	Organização Mundial da Saúde
PIB	Produto Interno Bruto
PPL	Plano Plurianual
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	MECANISMOS CONSTITUCIONAIS FINANCEIROS QUE REGULAM A ELABORAÇÃO DE ORÇAMENTO PÚBLICO.....	13
2.1	Direito financeiro e Constituição Federal.....	13
2.2	Leis orçamentárias constitucionais: Plano Plurianual (PPL), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA).....	18
2.3	Princípio do Equilíbrio Orçamentário (Emenda Constitucional 95/16)	23
3	INSTRUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS DISPONÍVEIS NO DIREITO FINANCEIRO CONSIDERANDO O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA CAUSADO PELA COVID-19.....	27
3.1	Crise da COVID-19 e o cenário brasileiro de despesas públicas extraordinárias..	27
3.2	Contornos da Calamidade Pública no ordenamento jurídico brasileiro.....	29
3.3	Créditos Extraordinários.....	32
4	EFEITOS DA FLEXIBILIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E OS LIMITES DA DIMENSÃO MATERIAL CONSTITUCIONAL FINANCEIRA E SUA EFETIVIDADE NO ENFRENTAMENTO DA CALAMIDADE PÚBLICA CAUSADA PELA COVID-19.....	37
4.1	Emenda Constitucional nº 106/20 e o regime temporário de gastos especiais.....	37
4.2	Emenda Constitucional nº 109/21 e o controle de gastos.....	41
4.3	Bem comum e o comprometimento futuro.....	45
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	48
	REFERÊNCIAS.....	51

1 INTRODUÇÃO

O direito financeiro é um ramo que possibilita a realização das atividades estatais, com finalidade o bem comum, suprindo as necessidades coletivas públicas, através de um orçamento público autorizado por lei com prazo determinado (LEITE, 2020). Desse modo, percebe-se a presença norteadora do princípio da legalidade, com ênfase tem-se o artigo 165 da Constituição Federal que rege o exercício da atividade financeira com observância da previsão legal em leis orçamentárias.

Assim, todos os gastos do Estado para o ano devem estar descritos em lei, também os gastos do governo que compreendem os quatro anos de exercício, devem estar presentes em planos plurianuais. De tal modo, não abrindo margem para gastos majorados e desregrados. Portanto, no ano de 2020 a lei orçamentária anual nº 13.978/2020, elaborada em 2019, estava com os gastos e investimentos do governo já direcionados em lei.

No entanto, surgiu o vírus SARS-CoV-2, detectado pela primeira vez em 31 de dezembro de 2019, em Wuhan, na China. Sendo, um vírus causador de infecções respiratórias, e, em 9 de janeiro, foi confirmada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) sua circulação. Logo após, com reação em cadeia, ocorreu a notificação de que o vírus estava com presença confirmada em todos os continentes. No Brasil, dia 7 de fevereiro, já havia casos suspeitos em investigação.

Em 11 de março de 2020, o diretor geral da OMS, Dr. Tedros Adhamon Ghebreyesus, anunciou a pandemia. Desse modo, países acometidos pelo vírus promoveram ações para combater sua disseminação, tais como: isolamento social, fechamento de estabelecimentos comerciais, interrupção de atividades universitárias, culturais e restrição de mobilidade com vistas a inviabilizar aglomerações, bem como, medidas de emergência econômicas adotadas pelos governos (BBC NEWS BRASIL, 2020).

Diante desse acontecimento os efeitos foram muitos, e, em destaque, tem-se a crise na área da saúde e economia, que demandou o direcionamento de verbas para atender a sociedade, com investimentos na saúde, onde, a verba prevista na Lei Orçamentária Anual não era capaz de suprir a demanda. Bem como, foi necessário o uso de instrumentos para estimular a economia que estava em desaceleração na produção e consumo.

Nesse contexto, em observância a imposição material da constituição, ao princípio da legalidade, surge a imprevisível necessidade de novos direcionamentos da atividade financeira do Estado. Para tanto, a Constituição Federal prevê exceção à previsão legal orçamentária, resguardando no artigo 167, § 3º, a abertura de créditos extraordinários em

situações imprevisíveis ou de comoção social, que ocorrem por meio do Poder Executivo através da elaboração de medida provisória, porém de imediato deve ser apreciada pelo Congresso Nacional (BRASIL, 1988).

No entanto, diante de um cenário instável, indo contra a segurança do direito faz-se imprescindível a reformulação dos instrumentos econômicos orçamentários, a exemplo, em 2020 foi elaborada a Emenda Constitucional nº 106 de 2020, que, instituiu um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia (BRASIL, 2020). O qual foi denominado orçamento de Guerra, trazendo instrumentos para estimular as contas públicas e combater a pandemia COVID-19.

Embora o cenário de crise demande medidas drásticas, como o aumento gastos, redirecionamento de receitas, flexibilização das normas orçamentárias, os efeitos de tais medidas não podem ser despercebidos, como exemplo, a sobrecarga de despesas para as futuras gerações e o dilema de proteção dos direitos sociais em decorrência da escassez de recursos. Desse modo, surge a indagação: as flexibilizações orçamentárias foram eficazes no combate à pandemia COVID-19, ao mesmo tempo que obedeceram a dimensão material do direito constitucional financeiro?

Diante de tal questionamento, tem-se a hipótese de que, as flexibilizações das exigências constitucionais orçamentárias no estado de calamidade pública garantiram o compromisso das finanças públicas com o bem comum, observado, de qualquer modo, as exigências constitucionais financeiras de reversibilidade e brevidade (LEITE, 2021).

Quanto a justificativa o estudo do tema é importante, uma vez que, o vírus COVID-19 impactou o mundo, e a sociedade esteve diante de uma nova realidade, e em um curto espaço de tempo, tomou proporções pandêmicas. Como consequência, os Estados tiveram que adotar medidas para evitar a propagação do vírus, não suficiente ante os números de mortes, muitos Estados decretaram estado de calamidade na saúde e economia. Pois, a imprevisível pandemia exigiu dos governos o direcionamento de verbas orçamentárias para a área da saúde e para estimular a economia. Assim, no Brasil os entes federativos, União, Estados e Municípios, trabalharam dentro de suas prerrogativas para criar e ampliar hospitais, leitos e fomentar a economia.

Nesse contexto, um aliado ao combate do Estado de Calamidade foi o direito financeiro, que regula a atividade financeira do Estado, a qual está sujeita aos parâmetros legais estabelecidos na Constituição Federal, que norteia os orçamentos em observância ao princípio da legalidade, onde, só pode haver gastos com prévia autorização legal, assim evitando a

majoração de gastos, e ensejando uma transparência que possibilita o controle de gastos públicos pelo cidadão.

Nessa monta, o estudo dessa matéria financeira abre um horizonte para se perceber o compromisso das finanças públicas com as necessidades socioeconômicas. Porém, os instrumentos orçamentários diante dessa flexibilização não devem abrir procedência para gastos desordenados e desnecessários, tendo como critérios o comprometimento com o futuro, a observância aos princípios que regem o direito financeiro. Assim, o presente estudo é importante para a compreensão das peculiaridades do direito financeiro e os instrumentos que o ordenamento jurídico dispõe para o combate do estado de calamidade pública.

O procedimento de pesquisa utilizado na construção de monografia foi o levantamento bibliográfico de artigos, teses, livros e notícias relacionadas com o tema. Também, foram utilizados como base a Constituição Federal e legislações referentes ao direito financeiro, como a Lei nº 4.320/1964, a Lei Complementar nº 101/2001, e ainda as normas do Regime extraordinário fiscal, provenientes da Emenda Constitucional nº 106/2020 e Emenda Constitucional nº 109/2021. Ainda, foi utilizada jurisprudência do Poder Judiciário sobre a temática. Assim, em razão de seu objetivo, a pesquisa se deu de forma exploratória ponderando as fontes citadas buscando esclarecer o problema central do trabalho, através do método científico hipotético-dedutivo.

Desse modo, o objetivo geral do trabalho é analisar a flexibilização das normas orçamentárias durante o estado de calamidade pública causado pela COVID-19. Para tal fim, será abordado no primeiro capítulo da presente monografia a construção do orçamento público através do Direito Constitucional. O segundo capítulo vai elencar a instrumentos orçamentários do Direito financeiro disponíveis em situação de calamidade pública. Por fim, será realizada uma análise da flexibilização orçamentária e a limitação material Constitucional frente a busca pelo bem comum.

2 MECANISMOS CONSTITUCIONAIS FINANCEIROS QUE REGULAM A ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Neste capítulo serão abordados os mecanismos constitucionais financeiros que regulam a elaboração do orçamento público. Assim, o escopo é compreender o sistema orçamentário brasileiro através da normatização de sua elaboração, com a finalidade da busca pela efetivação do papel do Estado que é a garantia do bem comum. Além disso, busca-se entender especificamente as três leis orçamentárias previstas na Constituição Federal: o Plano Plurianual (PPL), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária (LOA). Assim como, a importância de cada uma no direcionamento da atividade financeira do Estado, tendo em vista o princípio da legalidade.

Por último, será elencado o princípio do equilíbrio orçamentário e a Emenda Constitucional nº 95/16, os quais demonstram preocupação com o equilíbrio das contas públicas. Essa abordagem inicial é desenvolvida em considerações doutrinárias e possui suma importância para a associação que será feita com o surgimento das despesas públicas imprevisíveis em razão do estado de calamidade pública ocasionadas pelo vírus COVID-19.

2.1 Direito financeiro e Constituição Federal

O direito financeiro é um ramo do direito público que examina as finanças do Estado, e seu nexos com a sua atividade financeira, tendo como base o aspecto jurídico, analisando através de um conglomerado de regras e princípios a atividade financeira do Estado, que é englobada por receita, despesa, orçamento e créditos públicos (LEITE, 2021). Em razão de sua importância a carta magna destaca atenção à matéria financeira, uma vez que, contempla o direito financeiro com um sistema próprio de normas trazendo as vigas mestras do sistema orçamentário, sendo, portanto, o texto constitucional sua fonte por excelência.

Nesta senda, a parcela das normas do sistema constitucional que direciona e regula atividade financeira do Estado, por meio de princípios, competências consubstancia a constituição financeira (ABRAHAM, 2018). Acerca desta Heleno Taveira Torres (2014, p. 128), declara que é o “modelo fundamental para bem compreender o Direito Financeiro”, e ainda melhor acrescenta:

Em verdade, todos os princípios fundamentais da organização do Estado, do sistema tributário, do orçamento público ou dos que regem as despesas, dentre outros, podem ser concebidos como princípios da Constituição financeira. Não há como destacar princípios com maior ou menor importância (TORRES, 2014, p. 143).

Esse papel de destaque constitucional se dá em razão da realização da finalidade principal do Estado, que é a satisfação das necessidades públicas, as quais ocorrem por meio da atividade financeira (LEITE, 2021). Nesse sentido, Aliomar Baleeiro, atesta que “a necessidade se torna pública por uma decisão de órgãos políticos” (2004, p. 4). Essa decisão se concretiza no mandamento constitucional e nas legislações subsequentes que trazem a definição de quais necessidades serão tidas como públicas (OLIVEIRA, 2010). Em razão da tomada de responsabilidade do Estado das necessidades públicas, o gerenciamento da matéria financeira é o instrumento de alcance do bem comum.

Desse modo, como a satisfação destas necessidades implicam o gasto público, surge nesse contexto a atividade financeira do Estado a qual fornece meios para obtenção de recursos financeiros (LEITE, 2021). Assim, através da implementação e planejamento governamental, que ocorre no contexto de leis de natureza orçamentárias, se constrói o sistema jurídico que dá sustentação ao cumprimento da finalidade da Administração Pública (CONTI, 2010). Ainda, acerca da atividade financeira, José Souto Maior Borges, leciona:

A atividade financeira consiste, em síntese, na criação, obtenção, gestão e dispêndio do dinheiro público para a execução de serviços afetos ao Estado. É considerada por alguns como o exercício de uma função meramente instrumental, ou de natureza adjetiva (atividade-meio), distinta das atividades substantivas do Estado, que visam diretamente a satisfação de certas necessidades sociais, tais como educação, saúde, construção de obras públicas, estradas etc.(atividades-fim) (BORGES, 1998, p.38).

De acordo com Abraham (2012), como atividade-meio, precisa ser dotada de mecanismos que possibilitem a realização do seu fim, dependendo de um sistema normativo que lhe discipline e seja eficaz, sendo a Constituição Federal o norte que oferece instrumentos e o parâmetro para realização da sua função e metas.

Assim, o direito financeiro ganhou destaque na Constituição de 1988, como elucidado, uma vez que, após a instituição dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, patenteados no art. 3º da CRFB/88, há a instituição de normas que instrumentalizam o Estado para atuar na sociedade no exercício de sua essencialidade (LEITE, 2021).

Ilustrando o sistema próprio de normas financeiras, têm-se, o art. 24, inc. I, da CRFB/88, que define competência concorrente a União, Estados, e ao Distrito Federal, para legislar sobre direito financeiro, ainda mais, dispõe um capítulo dedicado as finanças públicas, que compreende o art. 163 a 169 da CRFB/88, como também, um encadeamento de artigos que abordam sobre empréstimos públicos, financiamento de direitos fundamentais, discriminação de despesas públicas nas esferas de governo, parâmetros para fixação de incentivos fiscais entre outras normas atinentes ao sistema jurídico financeiro.

Acerca da competência normativa financeira, a Constituição traz um arcabouço de dispositivos que detalham esta matéria financeira, iniciando pelo art. 24 da CRFB/88, que estabelece uma repartição vertical de competências, na ilustração de Marcus Abraham “um condomínio legislativo”, entre a União e os Estados-membros com competência para legislar sobre o direito financeiro, sendo observado os limites da Carta Política (ABRAHAM, 2018).

Também, a Constituição Federal no art. 48, dispõe que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção presidencial, dispor uma série de matérias afetas ao direito financeiro, e processo orçamentário. Dentre as quais, cita-se, dispor sobre sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas (art. 48, inc. I); plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado (art. 48, inc. II); matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações (art. 48, inc. XIII); moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal (Art. 48, inc. XIV) (BRASIL, 1988).

Assim, Afonso e Nóbrega (2013), elencam que esta norma carrega representatividade, uma vez que, é norteadada por princípios básicos da democracia, de que o governo não pode arbitrariamente extrair renda da sociedade, como também, não pode gastar o recurso público, sem que os representantes do povo o tenham expressa e especificamente autorizado e regulado quanto, quando e como isso será feito.

Como também, o art. 52, inc. V a IX, da CRFB/88, trata de competências privativas do senado Federal para deliberar sobre o endividamento público por meio de resoluções, e tais competências devem ser respeitadas, não podendo ser delegadas nem usurpada por qualquer outro poder, em virtude da separação e harmonia das esferas dos poderes (ABRAHAM, 2018).

Ainda, acerca da participação do Poder Legislativo no processo orçamentário o texto constitucional apresenta no art. 62, §1, alínea d, a regra de que não cabe medida provisória em matéria financeira e orçamentária, com a exceção da previsão do art. 167, §3º, da Constituição, que permite a sua admissão para atender às despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, e também, apresenta no art. 68, §1º, inc. III, que não pode ser objeto de delegação os planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos. Portanto, fica evidenciado vedações ao dispêndio público por ato isolado do executivo (LEITE, 2021).

Por sua vez, no que diz respeito à atuação do Executivo, a Constituição Federal estabelece que o Presidente da República deve enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição, como também, conforme o art. 84, inc. XXIV, da CRFB/ 88, prestar,

anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior (BRASIL, 1988). E por fim, o art. 85, inc. I, da CRFB/88, considera crime de responsabilidade o ato do presidente que atenta contra “a lei orçamentária”. Sendo assim, nas palavras de Abraham (2018) uma norma que veicula sanção de natureza político-administrativa.

O referido autor também leciona que o texto constitucional, exige um controle da atividade financeira do Estado, a fim de averiguar se as entidades estão desempenhando a atividade de acordo com os objetivos planejados, em benefício da sociedade, de forma eficiente e impessoal (ABRAHAM, 2018). Sobre esse escopo a disciplina da fiscalização financeira se inicia no art. 21, inc. VIII, estabelecendo a competência da União para fiscalizar operações de natureza financeira.

Ainda acerca da fiscalização, o art. 70 da CRFB/88 prevê o controle externo do Congresso nacional, nas áreas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração pública direta e indireta, como também, pelo controle interno de cada poder, e ainda, o art. 71, da CRFB/88 acrescenta que o controle externo do Congresso Nacional será exercido com auxílio do Tribunal de Contas.

Acerca das estruturas de controle apontadas na Constituição, o controle externo exercido exclusivamente pelo Poder Legislativo de cada ente, com o auxílio do Tribunal de Contas, conforme já abordado, nas palavras de Harrison Leite se trata de um controle político, uma vez que, “toma como análise interesse público ou questões mais amplas em torno do gasto realizado, quando está diante das contas do governo” (2021, p. 746). Portanto, as contas referentes ao plano de ação do governo são analisadas tendo como premissa que os gastos devem revelar o consentimento dos contribuintes que são representados pelo legislativo, o qual controla abusividades nas contas de governo.

Por sua vez, o controle interno é exercido pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, internamente, pelo próprio poder em relação a seus agentes, órgãos e instituições, tendo como finalidade, conforme o art. 74 da CRFB/88, a avaliação do cumprimento das leis orçamentárias, a comprovação da legalidade e avaliação dos resultados, quando a eficácia e eficiência, dos gastos públicos; controle das operações de crédito avais, e garantias; e auxílio no controle externo do exercício de sua missão institucional. Logo, nas palavras Meirelles, o controle interno revela um “controle de legalidade, conveniência, oportunidade e eficiência” (1986, p. 603).

A Constituição também trouxe a possibilidade de o cidadão fiscalizar, sendo denominado pela doutrina como controle privado, social ou popular (HARADA, 2020). Desse

modo, o art. 74, §2º da CRFB/88 dispõe que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988). Portanto, é uma previsão importante conferindo à sociedade a possibilidade de controle da atividade estatal, por meio de denúncias das irregularidades e ilegalidades aos Tribunais de Contas, ou a qualquer instância dos sistemas de controle, seja interno ou externo.

Em continuidade, a respeito da constituição orçamentária, o Título VI da Constituição Federal é nomeado “Da Tributação e do Orçamento” e em seu capítulo II, que compreende os artigos 163 a 169, dedica atenção à disciplina das Finanças Públicas (BRASIL, 1988). Sendo assim, imprescindível para compreensão da constituição financeira, o aprofundamento nestes dispositivos.

Primeiro, o artigo 163 da Constituição determina matérias financeiras que devem ser disciplinadas por Lei Complementar, ou seja, exigem uma manifestação de vontade qualificada do legislador, a fim de veicular normas gerais de direito financeiro, assim, dentre as leis complementares existentes atinentes a matéria, elencam-se, a Lei Complementar nº 101 de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e a Lei nº 4320/64, a qual trata de normas gerais de direito financeiro, que em sua origem foi concebida como ordinária, mas foi recepcionada pela Constituição como complementar (LEITE, 2020).

Em continuidade o art. 164 da Constituição trata do subsistema monetário, concedendo à União a competência para emitir moeda, sendo exercida exclusivamente pelo Banco Central, autarquia federal integrante do Sistema Financeiro Nacional, o qual atua como um órgão estatal controlador e disciplinador do mercado financeiro brasileiro.

Nesse caminho, de observância à disciplina constitucional, o artigo 165 da CRFB/88, determina que leis de iniciativa do Presidente da República estabeleçam o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, dessa forma é erigido o princípio da legalidade, onde, nesse aspecto orçamentário, a Administração Pública subordina-se às prescrições legais.

Ainda, nos artigos 166 a 169, encontram-se inúmeras disposições que revelam a necessária observância da legalidade nos gastos públicos, iniciando pela elaboração dos planos e programas, às operações de aberturas de crédito, até alteração do orçamento e instituição de fundos (LEITE, 2021). Em destaque a observação da legalidade, o art. 167, da CRFB/88, traz inúmeras vedações que estabelece a legalidade como norte, dentre as quais merece destaque, seus incisos II e II e parágrafo 1º, que dispõe:

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;

[...]

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (BRASIL,1988).

Desse modo, como o orçamento é uma lei formal, qualquer modificação só poderá ser habilitada por igual instrumento, portanto, créditos orçamentários que alterem lei orçamentária devem passar pelo crivo do poder legislativo (LEITE, 2021). Porém a Constituição, no art. 167, §3º, traz uma exceção ao princípio da legalidade, onde, para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, pode ser aberto crédito extraordinário por meio de medida provisória (HARADA, 2020). Portanto, é primordial a compreensão da estrutura das leis orçamentárias previstas na Constituição Federal, tema que será abordado seguidamente de forma detalhada.

2.2 Leis orçamentárias constitucionais: Plano Plurianual (PPL), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Constituição Federal de 1988, no artigo 165, atribuiu ao Poder Executivo a competência para elaboração das leis orçamentárias, as quais constituem-se no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei do Orçamento Anual. Estas leis extraem seu fundamento jurídico de validade do texto constitucional, possuem natureza jurídica de leis ordinárias, com mesma hierarquia formal, no entanto, é notória a relação de subordinação entre as tais. (LEITE, 2021).

De tal maneira, as leis orçamentárias, instituídas pelo sistema orçamentário constitucional brasileiro devem de forma harmônica e globalizada ser elaboradas, aprovadas e executadas, permitindo a gestão da atividade financeira do Estado no curto, médio e longo prazo, com observância obrigatória para todos os Poderes, e em razão da simetria das normas constitucionais aplicam-se, também aos orçamentos dos estados, municípios e Distrito Federal (ABRAHAM, 2018). Desse modo, é importante observar a peculiaridade de cada ato normativo, e como regem a atividade financeira do Estado.

Com o objetivo de agenciar a integração nacional, tem-se o Plano Plurianual (PPL), uma lei que visa promover um planejamento estratégico de governo a longo prazo. (LEITE, 2021). O Plano Plurianual está fundamentado no art. 165, § 1º da CRFB/88, ao preconizar:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Assim, o Plano Plurianual, tem o propósito de estabelecer diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada tem ligação com as necessidades estabelecidas na política governamental a longo prazo (MARTINS, 2001). No direito Financeiro ao se tratar de despesas capital entende-se como aquelas atreladas a ideia de investimento. Nesse sentido, Kiyoshi Harada leciona:

As despesas de capital, em termos de Direito Financeiro, são aquelas pertinentes a investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Despesas de investimentos correspondem às dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas (§ 4º do art. 12 da Lei nº 4.320/64). Inversões financeiras correspondem às dotações destinadas à aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização, à aquisição de títulos representativos de capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento de capital, e à constituição ou aumento de capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros (§ 5º do art. 12 da Lei nº 4.320/64). Transferências de capital são as dotações destinadas à amortização da dívida pública, bem como aquelas consignadas para investimentos ou inversões financeiras, que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo-se em auxílios ou contribuições, segundo derivam diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior (§ 6º do art. 12 da Lei nº 4.320/64). (HARADA, 2020, p. 69)

De tal modo, o Plano Plurianual evidencia a preocupação com surpresas, comprometimento do orçamento atual e com investimentos iniciados no passado, uma vez que, prevê o planejamento de investimento para mais de um ano, quanto para os de menos de um ano, mas que possam ultrapassar um ano por variadas razões, sendo manifestado seu caráter programático, evidenciando o planejamento estratégico de governo (LEITE, 2021).

A vigência do plano Plurianual é de quatro anos, conforme o art. 35, § 2º do ADCT, assim, sua vigência inicia no segundo ano do mandato presidencial e encerra no fim do primeiro ano do mandato seguinte. Desse modo, possibilitando a continuidade do planejamento estratégico, pois a execução de um plano de governo habitualmente implica uma duração prolongada.

Outro ato normativo extraído da Constituição Federal é a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a qual tem seu conteúdo direcionado para planejamentos de curto prazo, conforme se observa no art. 165, §2º da CRFB/88:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988).

O conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece um planejamento operacional de governo em um curto prazo. Tal como é revelado através das inúmeras atribuições que o ato normativo carrega, como o estabelecimento de metas e prioridades da administração Pública Federal dentro de um prazo curto o que é relevante para o exercício financeiro subsequente. Também, estabelece diretrizes de política fiscal e as metas, com preocupação com trajetória sustentável da dívida pública, assim conforme Leite (2021) leciona através dessa LOA se evidencia preocupação com o equilíbrio fiscal.

Ademais, a LDO orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), com intuito de dar um direcionamento lógico entre o Plano Plurianual e a LOA. Como também, trata de diversas alterações na legislação tributária, uma vez que, tem implicação direta no orçamento público, que assim devem ser previstos na LDO.

Além disso, no plano infraconstitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal, LC nº 101/2000, no art. 4º ampliou a função da LDO, estabelecendo que seu conteúdo também deve dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Portanto, a LRF exige um compromisso do Poder Legislativo, em não somente desempenhar a formalidade da aprovação, mais ainda, diante da projeção futura que ele representa deve ser estudado e ter comprovação de que seu alicerce se baseia em dados concretos e factíveis (OLIVEIRA, 2011). Acerca do tema Regis Fernandes de Oliveira é cirúrgico ao pontuar:

O equilíbrio orçamentário, visto por alguns como princípio, deve ser real. Não mais se pode supor o equilíbrio formal, de maneira a servir de base a “maquiar” a receita e buscar novas operações junto ao Senado Federal, que impõe exigências para endividamento em relação ao produto da receita. O legislativo também poderá ser envolvido em qualquer disfarce para iludir outros órgãos se não examinar com profundidade os valores que lhe são encaminhados (OLIVEIRA, 2011, p 388-389).

Ainda, a LRF determina que a LDO seja acompanhada por dois anexos, o Anexo de Metas Fiscais, e o Anexo de Riscos Fiscais. O primeiro anexo, Metas Fiscais, estabelecido

no art. 4º, §§ 1º e 2º da LRF, tem o escopo de estabelecer metas anuais em valores correntes, relativas a receitas, despesas e, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, por sua vez, o segundo anexo, Riscos Fiscais, previsto no art. 4º, § 3º da LRF tem por propósito demonstrar a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas informando providências a serem tomadas caso se concretizem.

Por fim, o art. 4, § 4º da LRF, estabelece um anexo específico para a União, o qual deve atestar os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente (BRASIL, 2001). Por certo, conforme Leite (2021) as inovações introduzidas na LDO representam uma construção contextualizada com a política macroeconômica, por intermédio da obrigatoriedade de interação entre metas fiscais com políticas monetárias e cambiais. Ficando assim, evidenciado certa preocupação com o equilíbrio orçamentário e o controle de gastos.

Em relação ao prazo para envio da LDO, o art. 35, §2º do ADCT, dispõe que o projeto deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril, com vigência para o exercício financeiro seguinte. Imprescindível destacar que todos os anos a LDO vai anteceder a Lei Orçamentária anual.

Por fim, para efetivar e realizar as ações dispostas no PPL e na LDO, tem-se a Lei Orçamentária Anual (LOA), fundamentada no artigo 165, §5º das CRFB/88, que leciona:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 1988)

Em primeiro lugar, conforme Leite (2021) a Constituição consagra neste dispositivo os princípios da universalidade, unidade, legalidade e da transparência orçamentária, quando estabelece que toda projeção de despesas e receitas da administração direta e indireta, sem exceção, deve ser discriminada no orçamento anual e por fim lavada para aprovação no Congresso Nacional, possibilitando o aumento da fiscalização e a diminuição de desequilíbrios provocados por orçamentos e estatais e descontroles financeiros.

De tal maneira, esta Lei trata da concretização dos projetos previstos nas diretrizes, objetivos e metas do PPL, bem como, das metas e prioridades da LDO, logo é o ato normativo que traz no seu corpo os recursos propriamente ditos (LEITE, 2021). Desse modo, destaca-se como a mais importante das leis orçamentárias, uma vez que detalha as projeções de despesas e receitas para o ano subseqüente, e conseqüentemente o cuidado técnico e político se volta para execução orçamentária da LOA.

No que diz respeito a seu conteúdo, a LOA engloba o orçamento fiscal que prevê receitas e fixa despesas referentes às finanças dos três Poderes da União, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, compreendendo, também, orçamentos fiscais, de investimentos, e da seguridade Social. (HARADA, 2020).

Em segundo lugar, o texto constitucional exige que o projeto da LOA seja acompanhado de um demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, conforme o art. 165, § 6º da CRFB/88. Logo, o Legislativo e a população poderão ter acesso ao impacto que os benefícios fiscais e econômicos irão causar sobre as receitas e despesas, sendo consagrado o princípio da transparência orçamentária, através do demonstrativo regionalizado (LEITE, 2021).

Na mesma linha, sobre o viés político e econômico, a Constituição ordena a lei que estabelece o orçamento anual da administração direta ou indireta, estabelecidas no art. 165, §5º inc. I e II da CRFB/88, a função de reduzir as desigualdades inter-regionais, com intuito de favorecer estas regiões eliminando desníveis existentes, consoante o art. 165, §7º, da CRFB/88.

Novamente no plano infraconstitucional a Lei de Responsabilidade Fiscal no art. 5º trouxe inovações, desta vez relacionado a LOA, quando atribuiu ao projeto de lei a responsabilidade de demonstrar a compatibilidade dos orçamentos com os objetivos e metas do Anexo de Metas Fiscais, bem como, exigiu conformidade com o PPL e a LDO, além da previsão de reserva de contingência, cuja forma de utilização e o montante líquido estarão definidos na LDO, para custear pagamentos imprevistos.

No que se refere ao prazo para envio da lei orçamentária do âmbito da União, o art. 35, §2º, Inc. III, do ADCT, dispõe que o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (BRASIL, 1988). Isto é, até o dia 31 de agosto o prazo para envio ao Congresso Nacional, e com relação a sua vigência vigora o princípio da anualidade, entrando em vigor dia 01 de janeiro, com duração até 31 de dezembro.

Como abordado é notória a relação entre as Leis orçamentárias, tendo o Plano Plurianual prevalência sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias, antecedendo a Lei Orçamentária Anual, sendo as últimas subordinadas à primeira (MENDES, 2000). Assim, compreendido o sistema de leis que regem o orçamento público, é inegável a presença do princípio da legalidade, o qual direciona a construção orçamentária.

2.3 Princípio do Equilíbrio Orçamentário e Emenda Constitucional 95/16

A constituição do orçamento público é norteada por princípios que tem a finalidade de orientar e balizar os processos orçamentários, com o escopo de garantir estabilidade, transparência e o controle do poder legislativo e da sociedade sobre as disposições do poder Executivo (SANCHES, 2004). Por sua vez, Abraham (2018) define os princípios financeiros como “parâmetros necessários para garantir a efetividade do orçamento público”.

Por certo, embora não seja a pretensão do trabalho a conceituação dos princípios jurídicos, é imperativo no contexto da discussão o reconhecimento da importância dos princípios afetos à matéria do direito financeiro, pois conforme Humberto Ávila leciona, a aplicação dos princípios demanda uma avaliação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta que ensejou à sua promoção (ÁVILA, 2016).

Por isso, diante da temática central, é imprescindível a atenção ao princípio do equilíbrio orçamentário, tendo em vista, que, busca-se, na seara do orçamento público o constante equilíbrio entre despesas e receitas no exercício financeiro. Sob tal ótica, Leite (2021) aponta a regra de ouro da concepção clássica de orçamento como equilíbrio nas finanças públicas. Assim, este princípio preconiza o equilíbrio entre a receita e despesa no orçamento público.

Todavia, Harada (2020) destaca que desde a crise de 1929 tal princípio começou a ser repensado e combatido, onde, percebeu-se que, em um contexto recessivo há necessidade da intervenção estatal não somente na economia, como também, na infraestrutura voltada ao crescimento econômico, assim, há tempos este princípio deixou de ser a regra de ouro das finanças públicas, sendo, então, o orçamento constituído como um instrumento dinâmico do Estado.

No ordenamento jurídico constitucional brasileiro atualmente, em primeira análise, o princípio do equilíbrio orçamentário está implícito, uma vez que, a sua última disposição explícita se deu no art. 66, § 3º da Constituição Federal de 1967, que lecionava:

Art. 66. O montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período.

(...)

§3º Se no curso do exercício financeiro a execução orçamentária demonstrar a probabilidade de déficit superior a dez por cento do total da receita estimada, o Poder Executivo deverá propor ao Poder Legislativo as medidas necessárias para restabelecer o equilíbrio orçamentário (BRASIL, 1967).

Após ser suprimido pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, este princípio não foi estabelecido explicitamente na Constituição vigente, todavia, o legislador passou a recomendá-lo em alguns dispositivos constitucionais e infraconstitucionais. Conforme Harada (2022), essa escolha do legislador foi acertada pois o equilíbrio orçamentário depende do contexto de cada cenário e de situações econômicas indeterminadas. Desse modo, prevalece que cabe ao orçamento o equilíbrio da economia, sendo um mecanismo de desenvolvimento do Estado.

Nesse sentido, Leite (2021) pontua que embora não esteja exposto norteia a Administração Pública, e encontram-se na Constituição Federal dispositivos que revelam o compromisso com o equilíbrio do orçamento, quando o art. 167, inciso II e III, da CRFB/88 respectivamente veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, e proíbe realização de despesas que excedam o montante das despesas de capital. Importante destacar que o art. 167, inc. III, sofreu alteração pela emenda constitucional 106/2021, que será objeto de estudo posterior.

Igualmente, é notória a preocupação com equilíbrio quando a Carta Magna preceitua acerca da seguridade social, onde no art. 195, §5º da CRFB/ 88 dispõe “Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.” (BRASIL, 1988). Ou ainda, quando autoriza o Senado Federal estabelecer limites de endividamento dos entes federativos, consoante o art. 52, inc. VI, VII, IX, da CRFB/88.

Ainda mais, no plano infraconstitucional na Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstra vocação à busca do equilíbrio das contas públicas e saúde fiscal do Estado, como por exemplo, nos artigos 16, 17 e 24 da LRF, diante do estabelecimento de requisitos rígidos para a criação de despesas e novamente exigem recursos para os benefícios da seguridade social, sendo evidenciado, portanto, a preocupação com o planejamento estatal, e atenção ao Equilíbrio Fiscal.

Por certo, consoante Aliomar Baleeiro leciona, o equilíbrio orçamentário não é um fim em si mesmo, mas um instrumento de progresso do Estado (BALEEIRO, 1960, apud

HARADA, 2020). Assim, em um cenário de recessão, o Estado desempenha através do direcionamento do orçamento o investimento voltado para ascensão econômica.

Assim, o equilíbrio orçamentário se comporta como parâmetro de garantia da responsabilidade com o gasto público (LEITE, 2021). Uma vez que, o direito financeiro tem sua atenção voltada para o bem-estar do indivíduo, almejando sempre uma gestão eficiente dos recursos financeiros.

Ainda na seara do equilíbrio orçamentário, tem-se a Emenda Constitucional nº 96 de 2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo um Novo Regime Fiscal - NRF, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, conforme o art. 106 do ADCT.

Para tanto, conforme o teor do art. 107 do ADCT, fica estabelecido para cada exercício limites individualizados para despesas primárias ficando sujeitas ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. (BRASIL, 2016).

Em primeiro lugar, a aludida Emenda, em sua gênese conhecida como PEC do “teto de gastos públicos”, insurgiu-se em um cenário de crise econômica vivenciada pelo Brasil no período de 2015 e 2016, o que levou a apresentação da proposta ao Congresso Nacional dando origem assim a EC nº 95/2016 (ABRAHAM, 2018). Assim, diante de orçamentos deficitários a discussão sobre o limite do aumento de gastos trouxe novamente à tona a questão do equilíbrio no orçamento.

Nesse contexto, Leite (2021) demonstra que a emenda constitucional foi criada com objetivo de alcançar o ansiado equilíbrio orçamentário, limitando o aumento dos gastos públicos à variação da inflação pelo lapso temporal de vinte anos, na medida que contém o crescimento do déficit público, uma vez que, nos últimos anos houve crescimento das despesas primárias ocasionando um déficit orçamentário bilionário, fazendo surgir a necessidade de vinculação do crescimento das despesas a variação da inflação.

Desse modo, consoante o art. 107 do ADCT, o Novo Regime Fiscal, é de observância obrigatória de todos poderes e órgãos mencionados no dispositivo, e o seu alcance engloba as despesas primárias, ou seja, aquelas que não tem ligação com os juros e a dívida pública, mais precisamente, despesas desvinculadas de gastos financeiros, como exemplo, o pagamento de pessoal, a manutenção da máquina e os investimentos.

Também, importa abordar a previsão do art. 107, caput, do ADCT de aplicação de limites individualizados a cada órgão, assim, um não adentra no orçamento do outro, como ainda, não pode aumentar seu orçamento descontroladamente, esta prevenção alcança a elaboração, aprovação e alteração do orçamento, revelando a importância da lei orçamentária como uma lei central do controle das despesas públicas e controle de gastos.

Ainda mais, a EC nº 95/2016 trouxe responsabilidade em proposições legislativas que concedem benefícios fiscais, com a exigência de apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, conforme o art. 113 do ADCT. Visto que, a observação ao limite imposto evita a diminuição da receita, para que não seja atingida de maneira desordenada, evidenciando a preocupação com o equilíbrio orçamentário (LEITE, 2021).

A limitação do teto de gastos foi muito debatida pois foi erigida a prejudicialidade da proteção de direitos social, como exemplo, saúde e educação, porque reflete no orçamento direcionado a essas áreas, a despeito das discussões que giram em torno da temática, é perceptível que com esta restrição orçamentária é retomada a responsabilidade fiscal e a atuação republicana no enfrentamento a escassez de recursos diante, não obstante, Abraham (2018) assinala que diante de escolhas trágicas, deve o governante primar sempre pelo interesse dos cidadãos.

Nesse viés, Leite (2021) leciona que é imprescindível a responsabilidade fiscal no endividamento público, sendo um parâmetro para evitar políticas desastrosas e sem compromisso com a sua sustentabilidade. De tal maneira, o equilíbrio orçamentário é uma temática importante a ser debatida diante do endividamento do Estado no combate à calamidade pública ocasionada pelo vírus COVID-19.

3. INSTRUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS DISPONÍVEIS NO DIREITO FINANCEIRO CONSIDERANDO O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA CAUSADO PELA COVID-19

Neste capítulo serão apresentados os instrumentos orçamentários disponíveis no direito financeiro considerando o estado de calamidade pública causado pela COVID-19. Para tanto, discorre sobre a crise da COVID-19 e apresenta um breve relato de desdobramentos no Estado brasileiro, ponto cabal para compreender a possibilidade de decretação do estado de calamidade pública, tendo em vista que, no contexto da crise foi reconhecido pelo Congresso Nacional. Assim, será dedicado um tópico para abordar os contornos legais desse estado, como conceituação, requisitos para decretação, para que seja possível considerar quais instrumentos financeiros o ordenamento jurídico brasileiro possui, com atenção especial ao crédito extraordinário, que foi medida usada amplamente para as suprir as despesas que surgiram nesse cenário imprevisível e urgente.

3.1 Crise da COVID-19 e o cenário brasileiro de despesas públicas extraordinárias

Em 31 dezembro de 2019 foi noticiado os casos de contaminação pelo vírus SARS-COV-2 na cidade de Wuhan na China, amplamente conhecido COVID-19, conforme denominado pela Organização Mundial da Saúde- OMS, que ocasiona uma Síndrome Respiratória Aguda Grave (OMS, 2020, tradução nossa). Em 15 de fevereiro o diretor geral da OMS, Tedros Adhanom, pediu aos governos nacionais o reforço dos sistemas de saúde, pois era impossível definir as proporções que o vírus iria alcançar, em 11 de março foi decretado o Estado de Emergência Global pela OMS (SÁ, 2020).

Em 3 de fevereiro de 2020, ocorreu o marco inicial de atos normativos relacionados a COVID-19, por intermédio da Portaria nº 188, de 2020, que declarou Emergência em Saúde Pública de importância Nacional em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus, estabelecendo uma série de competências ao Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública e ainda por meio da Lei nº 13.979, de fevereiro de 2020, estabeleceu as medidas para serem adotadas por autoridades, para conter o avanço do vírus.

Diante desse contexto vários países ficaram em estagnação econômica a qual trouxe consequências desastrosas, como exemplo, queda do PIB, desemprego em massa, pobreza e desigualdades sociais. No Brasil o PIB caiu 1,5 %, em março de 2020, na indústria a queda foi

de 18, 8%, e entre março e abril 1,1 milhão de pessoas com carteira assinada foram demitidas (MAZZA, 2020).

Assim, a crise na área da saúde acabou se tornando uma crise econômica, pois a economia global foi abalada, em consequência do isolamento social, fechamento do comércio, eventos, mercados financeiros, e em razão de incertezas futuras houve uma diminuição de investimento entre consumidores, de investidores em comércio internacional (OZILI; THANKOM, 2020). Razões justificáveis dado a transmissibilidade do vírus, que tornou imperativo o distanciamento social, como desdobramento houve queda na produção de bens e serviços em geral, desse modo, desacelerando a economia e causando um cenário de crise para grande parte da população.

Em razão da baixa atividade econômica é levantada a crise econômica de 2020, onde a recessão já havia fugido de controle, e os mecanismos econômicos já não controlavam a crise, mas sobretudo era necessário o controle da crise pandêmica do COVID-19, nesse sentido acerca da ponderação economia em detrimento da saúde Willame Parente Mazza (2020) leciona:

Não existe a dicotomia entre economia e saúde, na qual se priorizar a segunda destrói a primeira. Isso é um discurso falacioso sem comprovação científica. Deve-se influenciar a atividade econômica para salvar vidas e depois recuperá-la. Nesse contexto, o papel do Estado passa a ser fundamental e imprescindível, com uma forte intervenção na economia, a proporcionar gastos no sistema de saúde e estímulos fiscais (MAZZA, 2020, p. 123).

Isso remonta ao dever de planejamento, diante de situação como essa é necessário a previsão de soluções adequadas, uma vez que, em razão da difusão da doença, dos riscos à saúde, inúmeras necessidades estatais e privadas exigiram a atuação do Poder Público para a antecipação de soluções que deveriam ser tomadas a ambos os setores no enfrentamento da pandemia (JUSTEN FILHO, 2020).

Por certo, diante da situação emergencial ocasionada pelo avanço do vírus que comprometeu o Sistema Único De Saúde – SUS, bem como, dos consequentes reflexos na economia, o direito financeiro protagonizou soluções de problemas, uma vez que seus instrumentos direcionaram tomadas de decisões para conter efeitos da crise em diversas áreas. Tal a comprovação da importância das finanças que foi pauta de orientação da OMS que os países dedicassem orçamentos para garantir recursos para enfrentamento da COVID-19 (BARROY et al., 2020).

De tal modo, a escassez exige do poder público ações que tragam soluções para crise, tanto para conter o avanço da COVID-19, quanto para amenizar os efeitos de todas as

ordens provenientes dessas excepcionalidades, em especial na área da recuperação econômica, que está diretamente ligada com a atividade financeira do Estado e do gerenciamento das contas Públicas.

3.2 Contornos da Calamidade Pública no ordenamento jurídico brasileiro

O vocábulo calamidade esteve presente na História da humanidade primitivamente no contexto da agricultura, sua tradução ao Latim *calamus* fazia referência a haste do trigo, assim, quando ocorria a distribuição dos trigais antes das messes, em virtude de catástrofes do tempo, o termo *calamitasatis* ficou associado a destruição da seara. No grego a calamidade traduzida *kalamos* significa tormenta. Desse modo, foi concebido na sociedade no sentido de infortúnio ou desgraça geral (PINHEIRO, 1954).

A conceituação de calamidade ao longo do tempo foi ampliada, tendo o seu emprego em situações gravosas imprevisíveis que tendem a atingir uma coletividade de pessoas. De tal modo, para a compreensão do instituto calamidade pública a sua construção conceitual é imprescindível.

Assim, Hésio Fernandes Pinheiro conceitua calamidades públicas como:

Males notórios que atingem um país, uma região ou um grupo numeroso de pessoas, causando perturbações profundas na coletividade e criando situações excepcionais em que as necessidades humanas alcançam, inesperadamente, um elevado grau, está-se a ver que elas sempre exigem providências enérgicas, eficientes e imediatas dos poderes públicos (1954, p. 38-39).

Por sua vez, Hélio Tornaghi conceitua como:

o infortúnio, a catástrofe, o acontecimento infausto que assume grandes proporções. Calamidade Pública é o cataclismo, o fato sinistro que atinge número indeterminado de pessoas: enchentes, furacões, terremotos. Pelas dimensões a que pode chegar, a Calamidade Pública não permite uma delimitação apriorística dos prazos (1975, p. 70)

No ordenamento jurídico o instituto do Estado de Calamidade pública não encontra conceituação na Constituição Federal, embora seja um termo utilizado em dispositivos específicos, mas em alguns contextos acaba sendo confundida com estado de emergência, que trata de situações de perigos iminentes, ou melhor, que ainda não aconteceram, diversamente do estado de calamidade que ocorre com a materialização do Estado de Emergência (SANTOS, 2021). Paulo Souza (2017) enfatiza a diferença entre emergência e situação de calamidade pública:

Situação de emergência: Ocorrência caracterizada como desastre de pequena e média intensidade, com danos humanos e/ou prejuízos econômicos que não afetam a capacidade de resposta, superável pelos próprios entes. Situação de calamidade pública: Desastre de grande intensidade que compromete a capacidade de resposta depende da mobilização das três esferas de atuação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil para o restabelecimento da normalidade (SOUZA FILHO, 2017, n.p.).

Tendo feito essa distinção, partindo para a previsão constitucional essa situação inicialmente aparece no art. 21, inc. XVIII, da Constituição Federal, que define como competência da União o planejamento e promoção da defesa do Estado contra calamidades públicas. Há também, previsão no art. 136 da CRFB/88, no contexto do estado de defesa, na hipótese de calamidade pública, medidas que permitam a ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos pela União.

Em continuidade o art. 141, inc. I, da Constituição prevê a instituição de empréstimos compulsórios para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou de sua iminência. Por fim, conforme o art. 167, §3º, da Constituição Federal, que será objeto de estudo adiante a calamidade pública justifica a abertura de crédito extraordinário para atender despesas imprevisíveis e consideradas urgentes, decorrentes de períodos de guerra, comoção interna ou calamidade (BRASIL, 1988).

No plano infraconstitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF, LC nº 101/2000, no seu escopo da responsabilidade na gestão fiscal, prevê no art. 65, em razão de reconhecida calamidade pública pelo poder legislativo, a dispensa do atingimento dos resultados fiscais e das limitações de empenho, como também, o art. 9º versa sobre o contingenciamento de despesa (FOLLONI; CASTRO, 2020).

Em razão da pandemia ocasionada pelo vírus Covid-19, a LC nº 173/2020, incluiu na Lei de Responsabilidade Fiscal a possibilidade de o Congresso Nacional reconhecer por meio de decreto o estado de calamidade pública, em parte ou na integralidade do território nacional, conforme o art. 65, §1º da LRF, e ainda acrescentou:

Art. 65 [..]

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput:

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:

- a) contratação e aditamento de operações de crédito;
- b) concessão de garantias;
- c) contratação entre entes da Federação; e
- d) recebimento de transferências voluntárias

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública (BRASIL, 2001).

Assim, como consequência da decretação do estado de calamidade foi acrescentado outras flexibilizações, além das já previstas, que era a suspensão de prazos de recondução das despesas com pessoal, bem como a dispensa do atingimento dos resultados fiscais e a limitação do empenho. Importante destacar que as flexibilizações orçamentárias da LRF não excluem a responsabilidade de cômputo de gastos, somente afastam sanções acerca da transgressão do limite (LEITE, 2021).

Em 20 de março de 2020 foi declarado o estado de Calamidade Pública, pelo Congresso Nacional, no art. 1º do Decreto legislativo nº 06/2020, eis o teor:

Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. (BRASIL, 2020)

O reconhecimento do estado de calamidade foi importante, pois a partir da decretação oficial foi possível desenvolver soluções que antes em cenário ordinário em razão de limites legais não seria possível, e a situação alarmante que se encontrava o País exigia uma resposta à altura das graves consequências sofridas, como exemplo, na área da saúde, economia e social.

O decreto nº 10.593/2020 trouxe a conceituação legal de estado de calamidade pública, nos seguintes termos:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

[...]

VIII - estado de calamidade pública - situação anormal provocada por desastre que causa danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do Poder Público do ente federativo atingido ou que demande a adoção de medidas administrativas excepcionais para resposta e recuperação (BRASIL, 2020).

Em um cenário de Calamidade pública e de receitas públicas escassas, não se afasta a responsabilidade dos Poderes em despender quantias para financiar a área da saúde pública, assistência social e segurança, sendo impertinente o cumprimento de metas fiscais, ou ainda a busca pelo equilíbrio fiscal (FOLLONI; CASTRO, 2020). Nesse sentido, Onofre Alves Batista Júnior e Paulo Roberto Coimbra Silva, lecionam:

O país em estado de calamidade pública reconhecida pelos legislativos nacional e dos Estados está em uma situação de “anormalidade constitucional” e sujeito a uma “legalidade excepcional”, constitucionalmente amparada, que abomina e afasta “formalismos estéreis”. Requisitos legais devem ser atendidos, sobretudo em seu espírito, mas a CRFB/1988 não reclama a observância de formalismos estéreis, mas, ao contrário, privilegia e impõe a fiel reverência aos vetores constitucionais fulcrais, sobretudo ao sobreprincípio fundante da dignidade da pessoa humana e ao princípio da solidariedade social (BATISTA JÚNIOR, SILVA, 2020, p. 98).

Sucedeu-se que, com o surgimento da pandemia o ordenamento jurídico brasileiro, carecia de normas específicas atinentes à proporção que a calamidade pública, então várias despesas foram contempladas por créditos extraordinários dado a previsão constitucional, e a situação fática urgente e imprevisível. Desse modo, o item seguinte se dedicará em compreender com mais vagar esse instrumento do direito financeiro.

3.3 Créditos Extraordinários

Os créditos orçamentários podem ser divididos em duas espécies, sendo os ordinários e os adicionais. Conforme Squizzato (2013) A lei Orçamentária Anual, prevê os créditos ordinários vinculados à receita os quais atendem as despesas previstas no exercício financeiro, por sua vez, os adicionais são provenientes de despesas imprevisíveis ou de previsões insuficientes.

O conceito dos créditos adicionais está disposto no art. 40 da Lei nº 4.320/64, que leciona: “São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento” (BRASIL, 1964). Desse modo, por meio de ajustes orçamentários, é possível adequar a LOA, de maneira qualitativa e quantitativa, à realidade de sua execução (RAMOS FILHO, 2018). Assim, se durante a execução de um orçamento surgir a necessidade de realização de ajustes orçamentários, esse pode ser realizado por meio de créditos adicionais, o qual é uma importante fonte de alteração do orçamento.

Por sua vez, os créditos adicionais são classificados como suplementares, especiais e extraordinários, conforme o art. 41 da lei nº 4.320/64:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:
I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;
II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública (BRASIL, 1964).

De tal maneira, nas pontuações de Harada (2020) os créditos suplementares são aqueles destinados ao reforço de dotação orçamentária, já os créditos adicionais especiais

destinam-se à satisfação de necessidades públicas previsíveis, mas, que não foram previstas na LOA, ambos são abertos por decreto mediante prévia autorização legislativa, e utilizam como fontes de seu custeio o superávit financeiro, os recursos provenientes do excesso de arrecadação, da anulação parcial de dotações, e o produto de operações de créditos autorizadas em lei. Por sua vez, os créditos adicionais extraordinários são destinados à satisfação de necessidades públicas imprevisíveis e urgentes.

A Constituição Federal no art. 167, inc. V, e a lei nº 4.320/64 nos art. 42 e 43 exigem como pressupostos para a abertura de crédito suplementar e especial a autorização legislativa, bem como, a indicação de recursos, porém os créditos extraordinários prescindem desses pressupostos (RAMOS FILHO, 2018). Ainda, o art. 46 da lei nº 4320/64 exige que seja indicado expressamente a importância, a espécie e a classificação da despesa até onde for possível, para identificação desta, sendo que, a inobservância de um desses requisitos corresponde a ilegalidade da autorização de despesa (LEITE, 2021).

Assim, para que possa haver a instituição de créditos adicionais é necessária uma interpretação sistemática da Constituição, em razão da excepcionalidade apresentada, e somente admitida se houver justificativa a motivação adequada que esclareça acerca da insuficiência das previsões orçamentárias já autorizadas (TORRES, 2014). Em se tratando de despesas extraordinárias, a Constituição prevê a possibilidade de instituição de créditos extraordinários os quais são destinados a atender despesas imprevisíveis e urgentes, conforme o art. 167, § 3º da CRFB/88.

Nesse viés, Leite (2021) leciona que se entende por imprevisível a despesa que não ocorre de maneira ordinária, ou melhor, em uma situação normal, assim, a despesa que enseja a instituição de crédito extraordinário deve ser aquela em que não havia hipótese, nem imaginação de sua ocorrência no momento da elaboração do orçamento, como também, deve ser urgente, pois do contrário afastaria os requisitos e poderia aguardar alocação no orçamento do exercício financeiro posterior.

Consoante a disposição do art. 167, § 3º, da CRFB/88, os créditos extraordinários devem ser abertos por meio de medidas provisórias, e da redação do texto constitucional se extrai, também, dois requisitos para edição de medidas provisórias, que são a urgência e a relevância, e não se confundem com os requisitos para abertura de créditos extraordinários, o qual pressupõe imprevisibilidade (HARADA, 2020).

Pode-se observar que a Constituição traz três pressupostos que justificam a abertura de créditos extraordinários, sendo o primeiro, a guerra externa, onde há o permissivo para a criação de dois tributos, o empréstimo compulsório e o imposto extraordinário de guerra; o

segundo pressuposto, comoção interna, compreende um termo vago, que se verifica em situação fática, exemplificando nas palavras de Harisson Leite (2021, p.185) “hipóteses como guerra civil, desordem pública, atentados públicos e privados, dentre outros eventos, que demandam recursos públicos urgentes para o restabelecimento da ordem”.

Outro evento é a calamidade pública a qual já teve seu conceito aprofundado e é o tema central dessa discussão. Nesse contexto, onde o Estado é o primeiro responsável a atender e não dispõe de recursos para alcançar uma ação eficiente, o procedimento é reconhecimento oficial, através de um decreto que ateste a calamidade ou situação equivalente, dando conhecimento ao Poder Legislativo, através de mensagem esclarecedora dos motivos que determinaram a providência, ou seja, a abertura do crédito (LEITE, 2021).

Em razão dessa singularidade somente casos extremos justificam a abertura de crédito extraordinário, visto que no primeiro momento ocorre sem a respectiva autorização do Poder Legislativo, acerca desse tema o Supremo Tribunal Federal sedimentou na ADI 4048 que os créditos adicionais somente poderão ser abertos por medida provisória caso reste demonstrada a existência de pressupostos materiais, como situações de guerra, comoção interna ou calamidade pública, bem como, ficou determinada a possibilidade de controle de constitucionalidade de Medidas provisórias que versem sobre Créditos Extraordinários (PISCITELLI, 2015).

Isso foi pauta de discussão no Supremo pois de maneira corriqueira medidas provisórias estavam sendo usadas para atender despesas usuais desprovidas de urgência, desrespeitando os pressupostos materiais do art. 167, §3º da CRFB/88, bem como, o disposto no art. 62, § 1º, inc. I, d, da CRFB/88. Assim, no julgamento da ADI 4049 foi assentado o seguinte entendimento pelo Supremo Tribunal Federal:

CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 402, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2007, CONVERTIDA NA LEI Nº 11.656, DE 16 DE ABRIL DE 2008. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS DA IMPREVISIBILIDADE E DA URGÊNCIA (§ 3º DO ART. 167 DA CF), CONCOMITANTEMENTE. 1. A lei não precisa de densidade normativa para se expor ao controle abstrato de constitucionalidade, devido a que se trata de ato de aplicação primária da Constituição. Para esse tipo de controle, exige-se densidade normativa apenas para o ato de natureza infralegal. Precedente: ADI 4.048-MC. 2. Medida provisória que abre crédito extraordinário não se exaure no ato de sua primeira aplicação. Ela somente se exaure ao final do exercício financeiro para o qual foi aberto o crédito extraordinário nele referido. Hipótese em que a abertura do crédito se deu nos últimos quatro meses do exercício, projetando-se, nos limites de seus saldos, para o orçamento do exercício financeiro subsequente (§ 2º do art. 167 da CF). 3. A conversão em lei da medida provisória que abre crédito extraordinário não prejudica a análise deste Supremo Tribunal Federal quanto aos vícios apontados na ação direta de inconstitucionalidade. 4. A abertura de crédito extraordinário para pagamento de despesas de simples custeio

e investimentos triviais, que evidentemente não se caracterizam pela imprevisibilidade e urgência, viola o § 3º do art. 167 da Constituição Federal. Violação que alcança o inciso V do mesmo artigo, na medida em que o ato normativo adversário vem a categorizar como de natureza extraordinária crédito que, em verdade, não passa de especial, ou suplementar. 5. Medida cautelar deferida. (STF – ADI: 4049 DF, Relator: Min. CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 05/11/2008, Tribunal Pleno, Data da Publicação: DJe-084 DIVULG 07-05-2009 EMENT VOL – 02359-02 PP-00187) (BRASIL, 2008)

Desse modo, o STF entende que a aplicação da medida provisória acerca dos créditos extraordinários deve ser restrita, e não genérica, bem como, medida que abre o crédito não se exaure na primeira aplicação, se exaurindo somente no final do exercício financeiro para o qual foi aberto, conforme o art. 167, §2º, da CRFB/88.

Nesse caso, a COVID-19 conforme já abordado ensejou uma crise com proporções pandêmicas, fazendo com que diversos países tomassem providências para conter o avanço do vírus. No Brasil não foi diferente, e em razão da previsão Constitucional, muitas medidas foram tomadas por intermédio de Medidas provisórias, nas palavras de Leite (2021) houve uma “efervescência legislativa sem precedentes” em todas as áreas, como exemplo, financeira, trabalhistas, administrativas entre outras.

Desde 2020 até a presente data houve média de 680 (seiscentos e oitenta) atos normativos relacionados ao COVID-19, conforme página virtual do Planalto, entre leis, Medidas Provisórias, Portarias, Decretos e Resoluções. E em relação aos créditos extraordinários, no período de 2020 a 2021, houve a abertura de 55 (cinquenta e cinco) créditos extraordinários por intermédio de Medidas Provisórias (BRASIL, 2022).

Em relação às despesas públicas podem-se citar medidas provisórias como a nº 924 de 2020 a qual abriu crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Educação e da Saúde, no valor de R\$ 5.099.795.979, 00 (cinco bilhões noventa e nove milhões setecentos e noventa e cinco mil novecentos e setenta e nove reais), para o enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus, ainda a Medida provisória nº 937 de 2020 a qual abriu crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 98.200.000.000,00 (noventa e oito bilhões e duzentos milhões de reais), para Auxílio Emergencial de proteção social a pessoas em situação de vulnerabilidade, devido à pandemia da COVID-19, as que foram iniciais para enfrentamento da COVID-19 em matéria de crédito extraordinário (BRASIL, 2020).

Em razão da quantidade de medidas provisórias e dos altos valores capitais que foram autorizados acabou surgindo indagações da legalidade, e de possível violação a LRF e Constituição, e ainda nesse contexto, foi questionado perante o STF inúmeros artigos da LRF, ainda, A LDO de 2020, especificamente no art. 114, §14, com justificativa que a aplicação

desses dispositivos acarretaria a violação da dignidade da pessoa humana, garantia do direito à saúde, valores sociais do trabalho e a garantia da ordem econômica (LEITE, 2021).

Então em sede da ADI nº 6357, por meio do referendo de decisão de medida cautelar foi entendido pelo afastamento de dispositivos da LRF e da LDO 2020, uma vez que, o surgimento de condições supervenientes absolutamente imprevisíveis afeta radicalmente a possibilidade de execução do orçamento planejado, condição a qual o COVID-19 se enquadra. E em seu voto o Ministro relator Alexandre de Moraes pontuou:

A temporariedade da não incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020 durante a manutenção do estado de calamidade pública; a proporcionalidade da medida que se aplicará, exclusivamente, para o combate aos efeitos da pandemia do COVID-19, e a finalidade maior de proteção à vida, à saúde e a subsistência de todos os brasileiros, com medidas sócio econômicas protetivas aos empregados e empregadores estão em absoluta consonância com o princípio da razoabilidade, pois, observadas as necessárias justiça e adequação entre o pedido e o interesse público (BRASIL, 2020, p. 10 e 11)

Na Decisão houve o reconhecimento da perda superveniente de objeto e de interesse de agir do autor em razão da aprovação da Emenda Constitucional nº 106 de 2020, que trouxe normas específicas sobre a flexibilização das limitações legais relativas às ações governamentais que, não implicando despesas permanentes, acarretem aumento de despesa. Nesse contexto, em razão de norma específica proveniente do poder Legislativo surgiu normas específicas para tratar do enfrentamento à calamidade pública. Nesse sentido, Harisson Leite pondera:

Bom reafirmar que havendo normas emanadas do legislador, com soluções definitivas e diretas, prefere-se estas em contraposição a soluções do Executivo, geralmente baseadas em decretos, ou às alternativas abstratas e genéticas, normalmente escolhidas pelo Judiciário, em detrimento das regras específicas criadas pelo legislador. Daí um dever de autocontenção que deverá dominar esses últimos, para que a leitura da solução politicamente aventada, curvada à Constituição, não seja afastada por interpretações alheias à gravidade circunstancial econômica (LEITE, 2021, p. 611)

Assim, com o advento da pandemia da COVID-19, foram acrescentadas novas legislações que trataram dessa matéria extraordinária, como a EC nº 106 de 2020 e a EC nº 109 de 2021, as quais serão objetos de análise nos itens seguintes do presente trabalho, pois foram normas importantes no cenário sem precedentes vivido pelo Brasil durante a crise COVID 19.

4. EFEITOS DA FLEXIBILIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E OS LIMITES DA DIMENSÃO MATERIAL CONSTITUCIONAL FINANCEIRA E SUA EFETIVIDADE NO ENFRENTAMENTO DA CALAMIDADE PÚBLICA CAUSADA PELA COVID-19

Esse capítulo se dedicará a discussão dos efeitos da flexibilização orçamentária e os limites da dimensão material constitucional financeira e sua efetividade no enfrentamento da calamidade pública causado pela COVID-19, tendo como ponto de partida a análise da EC nº 106/2020, que dispôs sobre um regime temporário de gastos especiais, como também, da EC nº 109/2021, que trouxe em seu arcabouço um Regime Extraordinário Fiscal e normas de controle de gastos. Assim, diante das reformas constitucionais e da efervescência legislativa para enfrentamento da Crise COVID-19, será discutido o comprometimento das gerações futuras, em razão dos demasiados gastos para efetivar o bem comum dos presentes.

4.1 Emenda Constitucional nº 106/20 e o regime temporário de gastos especiais

Em razão do estado de calamidade pública e da depressão econômica decorrente da crise ocasionada pela covid-19 foi comparada a guerra (LEITE, 2021). Então, foi necessário adoção de medidas legislativas para combate à pandemia, pois, no ordenamento jurídico vigente, conforme demonstrado, impera um regime financeiro com observância às limitações legais.

Surgindo, assim, um direito financeiro de guerra, através Emenda Constitucional nº 106/2020, denominada “orçamento de guerra”, que nas palavras de Scaff e Guimarães “é a regulação normativa das finanças públicas em um formato temporário, excepcional, mediante autorização constitucional contemporânea aos fatos extraordinários imprevisíveis provenientes de gravíssima crise na sociedade” (2021, p. 38). Essa denominação usada foi empregada no enfrentamento à crise COVID 19, pois antes só se tinha visto cenários assim em um contexto de guerra.

Nesse panorama foi instituído o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia por meio da a EC nº 106/20. Essa norma, trata-se de uma Emenda Constitucional avulsa, uma vez que, não faz alteração no corpo fixo da Constituição, apenas dispõe sobre regras transitórias, esculpindo um sistema jurídico para encarar a crise (AMARAL JÚNIOR; ARAÚJO, 2021).

Assim sendo, nos termos do art. 1º da EC nº 106/20, este regime teve a finalidade de atender as necessidades decorrentes do estado de calamidade pública nacional, naquilo em

que a urgência fosse incompatível com o regime regular (BRASIL, 2020). Dessa forma, no plano Constitucional, por intermédio do Regime Extraordinário instituído, afasta-se dispositivos constitucionais que são aplicados em um cenário de normalidade (PALOS et al., 2020).

De tal maneira, o direito financeiro sofreu uma inovação com a aludida emenda, já que houve a criação de um regime temporário de gastos especiais a fim de enfrentar as consequências da calamidade nacional causada pela pandemia. Uma vez que, o mecanismo criado permite o afastamento da responsabilidade fiscal e da busca por equilíbrio orçamentário.

Inicialmente, para ilustrar as flexibilizações das limitações legais trazidas pela emenda na seara financeira tem-se o art. 3º, da EC nº 106/2020, que preconizou:

Art. 3º Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Parágrafo único. Durante a vigência da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, não se aplica o disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal. (BRASIL, 2020)

Por conseguinte, neste dispositivo foi autorizado à criação, à expansão ou o aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa sem observância estrita às disposições legais da Lei de Responsabilidade Fiscal, mais precisamente do art. 16, que exige a estimativa de impacto financeiro, bem como, a adequação com a LOA, LDO e PPL (LEITE, 2021). Assim, percebe-se a preocupação do constituinte reformador com as limitações legais que são incompatíveis com o cenário de crise, o qual exige o aumento das despesas (SCAFF; GUIMARÃES, 2021).

Ainda, no parágrafo único, permitiu a que pessoas com débito com o governo pudessem contratar ou receber pagamentos, sendo assim, flexibilizado o art. 195, §3º da CRFB/88, o qual impede pessoa jurídica em débito com sistema da seguridade social de receber qualquer privilégio do Poder Público.

Por sua vez, no art. 4º, caput, a regra de ouro do art. 167, inc. III, da CRFB/88, foi relativizada, assim permitiu o endividamento da União frente às despesas correntes sem necessária aprovação qualificada do Legislativo, e não somente as despesas capitais, como é previsto (SCAFF, 2020). Pois para enfrentamento da crise instalada pela COVID-19 houve alto endividamento público que resultou na contramão da regra de ouro o desequilíbrio combatido.

Sendo que, consoante Scaff e Guimarães (2021) esta medida que resulta um déficit, se justifica como virtuosa diante da necessidade de investimentos em prol do interesse público, com consequências na atividade econômica e no bem-estar social para combater a calamidade ocasionada pela covid-19. Demonstrando assim, que o equilíbrio orçamentário não é o fim da atividade financeira, mas o bem comum sendo norte nesse cenário de calamidade.

Em mais um passo de flexibilização, o art. 5º, da EC nº 106 de 2020, demonstrou nas palavras de Harisson Leite (2021, p. 627) “a existência de um orçamento paralelo, com exceção do princípio da unidade”. Uma vez que, foi estabelecido nesse dispositivo, que as despesas autorizadas para enfrentamento da calamidade pública nacional deveriam constar de programações orçamentárias específicas ou contar com marcadores que as identifiquem, assim como, seriam separadamente avaliadas na prestação de contas do Presidente da República e evidenciadas, até 30 (trinta) dias após o encerramento do relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal. (BRASIL, 2020).

É certo que, as disposições deste artigo se preocupam com a transparência das ações governamentais e o controle da execução orçamentária para enfrentamento da pandemia realizadas nos moldes da emenda, e isso é evidenciado com a segregação dos gastos, que conforme se verifica, em razão da situação singular enfrentada, excepciona o princípio da unidade (PALOS et al., 2020). Este princípio é situado no art. 2º da lei nº 4.320/64, e estabelece a existência de apenas um orçamento para cada ente da federação em cada exercício financeiro, porém diante da excepcionalidade passou a existir um orçamento paralelo.

A emenda também trouxe novas atribuições ao Banco Central do Brasil- BACEN, as quais merecem atenção. Primeiramente, é importante destacar que o Banco Central, conforme destaca Abraham (2020), atua como órgão controlador e disciplinador do mercado financeiro nacional diante da atribuição prevista no art. 164 da CRFB/88. E dentre as atribuições técnicas do BACEN, a Constituição Federal no art. 164, §1º, veda a concessão, direta ou indiretamente, de empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

Em continuidade, no que se refere às flexibilizações oriundas da emenda o art. 7º, no inc. I e II, autorizou a compra e venda de títulos de emissão do Tesouro Nacional, nos mercados secundários local e internacional, como também, dos ativos, em mercados secundários nacionais no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos, observados os requisitos dispostos na emenda (BRASIL, 2020). Desse modo, houve o afastamento do art. 164, §1º, da CRFB/88.

Bem como, o BACEN deixou de ser apenas supervisor ou regulador, passando a atuar no mercado secundário de títulos privados, de sorte que, a respeito do tema Leite (2021) esclarece que em um cenário extraordinário é exigido medidas extraordinárias do Estado, a quem compete o papel estabilizador, mesmo que com endividamento próprio. Dessa maneira, com a finalidade de proteger a economia de maneira geral foi afastada a incidência de normas aplicáveis em momentos ordinários.

Ainda, a respeito dos novos papéis do BACEN, o art. 7º, §2º da emenda, exige a publicação diária e individualizada das operações realizadas com discriminação de todas as informações relativas às condições financeiras e econômicas das operações, como taxas de juros pactuadas, valores envolvidos e prazos (BRASIL, 2020). Nesse contexto de flexibilização a transparência pública ainda é importante, e nesse dispositivo é evidente a preocupação do legislador com a sua efetivação, prestação de contas e responsabilidade, as quais são garantias do estado democrático de direito (MARINHO, 2020).

Por sua vez, o art. 8º leciona que o BACEN deverá regulamentar exigências de contrapartidas na compra de ativos de instituições financeiras, nos termos do art. 7º, e traz especificamente a vedação do pagamento de juros sobre o capital próprio e dividendos acima do mínimo obrigatório estabelecido em lei ou estatuto social que vigorasse no período da emenda, como também, o aumento da remuneração, fixa ou variável, de diretores e membros do conselho de administração, no caso das sociedades anônimas, e dos administradores, no caso de sociedades limitadas (BRASIL, 2020)

No que se refere a atuação do poder legislativo, o art. 9º, prevê a sustação por meio de decreto legislativo do Congresso Nacional, de qualquer ato de irregularidade ou descumprimento dos limites estabelecidos na Emenda Constitucional (BRASIL, 2020). Revelando, assim, um controle de constitucionalidade político, em consonância ao art. 49, V, da Constituição Federal.

Ademais, o legislador se preocupou com as medidas tomadas pelos governantes antes da edição da emenda, e estabeleceu no art. 10 da EC nº 106 a convalidação dos atos de gestão praticados a partir de 20 de março de 2020, desde que compatíveis com o teor da referida emenda. Desse modo, o constituinte reformador prezou pela segurança jurídica e previsibilidade das atividades financeiras do Estado (SCAFF; GUIMARÃES, 2021).

Por fim, foi evidenciando o caráter limitado e temporário das normas trazidas pela emenda, no art. 11, da EC nº 106/2020, uma vez que, foi criada para enfrentamento da calamidade pública e foi estabelecido a revogação automática das medidas excepcionais na data do encerramento do estado de calamidade pública.

Por certo, medidas como estas se mostraram necessárias para enfrentar um cenário extraordinário que exigiu reconsiderações acerca do direito financeiro e dos limites constitucionais estabelecidos, mas ainda não havia a previsão no corpo fixo da Constituição Federal, de normas para regerem períodos extraordinários, o que ocorreu somente com a EC nº 109 de 2021.

4.2 Emenda Constitucional nº 109/21 e o controle de gastos

A Emenda Constitucional nº 109 de 2021, ao longo de sete artigos, dispõe sobre a instituição de regras fiscais de controle de gastos, bem como, sobre a criação do auxílio emergencial residual em 2021. Diante das despesas extraordinárias decorrentes do estado de calamidade pública, ficou estabelecido medidas compensatórias para a União, que seriam aplicadas quando as despesas atingissem níveis altos (TAVARES et. al., 2021).

O texto constitucional contemplou flexibilização de normas em diversos campos além do direito financeiro, como também, na área tributária e administrativa. Nesse sentido, acerca da referida emenda Harisson Leite pontua:

A Constituição Federal, com a redação dada pela EC n. 109/21, estabeleceu regras próprias para vigorarem apenas no período de enfrentamento da calamidade pública. Muitas delas consistiram na efetivação das normas transitórias oriundas da EC n. 106/20, aplicadas no ano de 2020, através da chamada Emenda Constitucional de guerra. Outrora lacônica, agora pode-se dizer que há um regime extraordinário de calamidade na Constituição, que dialoga com o orçamento de guerra (EC n. 106/20) e com a LRF. (LEITE, 2021, p. 613 e 614)

Como já abordado, na Constituição Federal não havia regras orçamentárias referente a despesa pública compatíveis com o enfrentamento do estado de calamidade, como decorrente da crise pandêmica ocasionada pela COVID-19. Desse modo, é importante a compreensão da inovação legislativa proveniente da EC nº 109/2021, que traçou regras para vigorarem nesse contexto, especificamente em relação ao direito financeiro, uma vez que, compreende a atividade financeira do Estado e a conseqüente busca pelo bem comum.

Inicialmente, importante destacar que com as alterações nativas da emenda, nos termos do art. 1º, da EC nº 109/2021, foi comedido ao Congresso Nacional a competência para decretar o estado de calamidade pública de âmbito nacional, nos termos do art. 49, inc. XVIII, da CRFB/88, bem como, competência privativa para o presidente da república para propor a decretação ao Congresso Nacional, nos termos do art.84, inc. XXVIII, da CRFB/88, com a conseqüente aplicação do Regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratação do art. 167-B até o art. 167-G. (BRASIL, 2021).

Assim, há previsão no ordenamento jurídico brasileiro de um regime fiscal extraordinário, dentro da Constituição Federal, que vigorará em um reconhecido estado de calamidade pública decretado pelo Congresso Nacional, dessemelhante da EC nº 106/2020, a qual foi temporária tendo sua vigência somente enquanto durou o estado de calamidade pública causado pela COVID-19 (MELO; ARAÚJO; LEITE, 2021). Nesse viés, é importante a compreensão dos instrumentos disponibilizados no regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações conforme dispõe o art. 167-B, acrescentado na Constituição, por meio da EC nº 109/2021, vejamos:

Art. 167-B. Durante a vigência de estado de calamidade pública de âmbito 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 dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos nos arts. 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G desta Constituição (BRASIL, 1988).

O regime extraordinário fiscal traz regras flexibilizadas no que diz respeito ao regime de contratação de gastos e endividamento, com intuito de combater a crise da COVID-19, que instalou o estado de calamidade pública, e ao mesmo tempo estabelecer medidas compensatórias ao aumento de gastos, como exemplo, a inserção do art. 167 – C, na Constituição Federal, demonstra o afastamento de regras que dispõe sobre a contratação de pessoal pela administração pública em processo simplificado sobre rigor orçamentário na contratação de pessoal (MENDES, 2021). Conforme a seguinte redação Art. 167-C, CRFB/88:

Art. 167-C. Com o propósito exclusivo de enfrentamento da calamidade pública e de seus efeitos sociais e econômicos, no seu período de duração, o Poder Executivo federal pode adotar processos simplificados de contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial, e de obras, serviços e compras que assegurem, quando possível, competição e igualdade de condições a todos os concorrentes, dispensada a observância do § 1º do art. 169 na contratação de que trata o inciso IX do caput do art. 37 desta Constituição, limitada a dispensa às situações de que trata o referido inciso, sem prejuízo do controle dos órgãos competentes (BRASIL, 1988).

Desse modo, com o dispositivo a Administração Pública poderá contratar pessoal, nos termos do art. 37, inc. IX, da CRFB/88, em caráter temporário e emergencial sem amarras burocráticas pois é dispensada a necessidade de haver autorização específica na LDO, bem como, dotação orçamentária suficiente, nos termos do art. 169, §1º, da CRFB/88 (MENDES, 2021). Medida essa necessária diante da urgência para atender as necessidades provenientes da crise COVID-19, devendo sobretudo ser observado o caráter temporal das contratações.

No escopo da emenda também houve a flexibilização das normas da Lei Responsabilidade Fiscal, em relação aos critérios fixados para concessão e ampliação de

benefícios e incentivos fiscais, desde que relacionados ao combate da calamidade nacional (LEITE, 2021). Assim, dispõe o art. Art. 167-D da Constituição Federal:

Art. 167-D. As proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita (BRASIL, 1988).

A Emenda Constitucional, no art. Art. 167-E, dispensou durante o exercício financeiro que vigora o estado de calamidade nacional a observância à vedação da realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, prevista no art. 167, inc. III, da CRFB/88 (BRASIL, 2021). Portanto, houve novamente o afastamento da regra de ouro, o equilíbrio entre despesas e receitas, pois para enfrentamento da calamidade pública há necessidade excepcional de endividamento, de forma que não se configura despesa capital.

Ainda, na mesma linha, consoante o art. 167-F da CRFB/88, durante a vigência da calamidade nacional, a União ficou dispensada de observar os limites, as condições e demais restrições aplicáveis para a contratação de operações de crédito, bem como sua verificação, como também, as despesas oriundas das medidas de combate à calamidade pública de âmbito nacional e ao pagamento da dívida pública, poderão ser cobertos pelo superávit financeiro apurado em 31 de dezembro do ano imediatamente anterior ao reconhecimento (BRASIL, 2021).

Assim, neste dispositivo houve a possibilidade de otimização das fontes, diante da desvinculação do superávit financeiro do ano antecessor ao reconhecimento da calamidade, sendo direcionado a cobrir despesas e pagamento de dívida pública decorrentes do enfrentamento à calamidade (TAVARES et. al., 2021). Portanto, por intermédio desse dispositivo foi erigido flexibilizações singulares para União, com a finalidade de munir o Executivo com instrumentos seguros para o enfrentamento do cenário extraordinário.

Também, o art. 167-F, § 1º, da CRFB/88 prevê que outras suspensões, dispensas e afastamentos aplicáveis durante a vigência do estado de calamidade pública de âmbito nacional possam ser definidas por intermédio de Lei complementar, pois, o texto constitucional não consegue esgotar todas as hipóteses possíveis de calamidade pública, atribuindo assim tal possibilidade a lei específica, além disso, a matéria da lei não é subordinada somente ao teor do Art. 167 – F, podendo também, dispor sobre afastamentos previstos nos arts. 167-C, 167-D, 167-E e 167-G (TAVARES et. al., 2021).

Em relação ao controle de gastos, o art. 167-A, foi incluído pela emenda como instrumento de ajuste fiscal facultativo a ser observado pelos Estados, Municípios e Distrito Federal, através da relação entre despesas e receitas correntes no limite de 95%, porém ele é de observância obrigatória da União, conforme o art. 167-G, ambos dispõem sobre o mecanismo de Emergência Fiscal.

No âmbito dos Estados, Municípios e Distrito Federal, as medidas podem ser implementadas por intermédio do Chefe do Poder Executivo se o percentual superar 85%, conforme o art. 167-A, §2º (BRASIL, 1988). Ou seja, para esses entes é possível a aplicação no todo ou de parte das medidas se for atingido esse gatilho, conforme o 167-A, §1º, devendo ser imediatamente submetidas à apreciação do Poder Legislativo, em regime de urgência.

Como instrumentos facultativos, por disposição do § 3º, a EC nº 109/2021 previu requisito para que em caso de os entes facultativos necessitarem de garantias de outro ente federativo, ocorrendo o acionamento dos gatilhos, se não houver a implementação das vedações há vedação para obtenção e renovação de empréstimo, consoante o art. 167 -A, §6º, conseqüentemente há uma exigência de controle de gastos por parte dos demais entes da federação (LEITE, 2021).

Também, relacionado a contenção de despesas com a finalidade de equilibrar as contas, e em relação vigência do Novo Regime Fiscal, inserido pela EC nº 95/2016, o qual instituiu limites individuais de gastos atrelados à variação da inflação, a EC nº 109 /2021 em conversação criou uma espécie de alerta e vedações que são acionadas assim que é alcançado o gatilho de 95% da proporção, alterando o art. 109 do ADCT, inserindo novas vedações acerca das despesa de pessoal aplicáveis em caso de acionamento do gatilho de alerta.

O art. 3º da EC nº 109/2021 concedeu autorização para gasto extraordinário com o auxílio emergencial, estabeleceu que, para o exercício financeiro de 2021, a dispensa da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, ou seja, não se sujeitando às regras de criação de despesa da LRF, bem como, a regra de ouro estabelecida no art. 167, inc. III, da CRFB/88 (MENDES, 2021).

Porém, o valor foi limitado a 44 bilhões, conforme o art. 3º, § 1º, da EC nº 109/2021, e seria atendido por meio de Crédito Extraordinário, porém, a emenda afastou os requisitos constitucionais exigidos para concessão desse crédito adicional, então especificamente sem o cumprimento do requisito imprevisibilidade, conforme o art. 3º, § 4º. Assim, o dispositivo foi criado para viabilizar auxílio à população em razão das consequências sociais e econômicas da pandemia da covid-19 (TAVARES et. al., 2021).

A Emenda Constitucional 109/2021, revelou em seu arcabouço normas que se evidenciam o comprometimento das receitas com as despesas obrigatórias, no entanto, diversas restrições já eram previstas no ordenamento jurídico, agora com a emenda ganha status constitucional, porém o cumprimento das regras de rigor fiscais é algo incerto, pois é certo que as regras fiscais de equilíbrio eram vagamente cumpridas.

4.3 Bem comum e o comprometimento futuro

Diante da instabilidade instaurada pelo estado de calamidade pública, muitas ações governamentais foram desempenhadas de maneira menos criteriosa, dando lugar a insegurança jurídica, como pôde-se ver nos primeiros momentos que a pandemia COVID-19 eclodiu. Nesse cenário, o direito financeiro ganhou destaque, pois seu objeto de estudo ultrapassa receitas e despesas anuais, indo além, com preocupações relacionadas às despesas e receitas futuras.

A crise trouxe à tona a imperiosa atuação do Estado no combate ao colapso sanitário, econômico e de seus desdobramentos sociais, evidenciando, de todo modo, a finalidade do Estado brasileiro, que se consagra nos objetivos instituídos na Constituição Federal, nos artigos 1º, 3º e 170, sendo, sobretudo, a busca pela promoção da justiça social, dignidade da pessoa humana e efetivação de direitos sociais consubstanciando os fins do Estado Democrático de Direito brasileiro por intermédio da atividade financeira (TORRES, 2014).

Sobre esse aspecto ao abordar os fins constitucionais do Estado na Constituição Financeira, o doutrinador Heleno Taveira Torres é contundente ao pontuar o papel da atividade financeira como meio concretizador do Estado de bem-estar, assim registra:

A partir dos "fins" constitucionais do Estado surge a demanda da Constituição pelos "meios" para sua concretização. Nesse particular, a atividade financeira do Estado confirma-se como aquele meio permanente e controlável por parte da decisão política, segundo as limitações da Constituição, para a permanente construção do Estado Democrático de Direito.

[...]

Cabe, assim, à Constituição Financeira conferir os meios financeiros suficientes para cobertura dos custos com a organização do Estado, proteção à dignidade da pessoa humana e aos direitos e às liberdades fundamentais, aos direitos sociais e a todos os fins das suas competências materiais (TORRES, 2014, p. 87).

A disciplina constitucional da Atividade Financeira do Estado, como já abordada, carecia de instrumentos que estivessem aptos para enfrentar a crise instaurada pelo coronavírus. Assim, foi necessário o redirecionamento e aumento das despesas, como exemplo, na área da saúde pública com abastecimento hospitalar, compras de vacinas, também na área de proteção social, com a criação do auxílio emergencial.

De certo, houve uma nova modelação dos parâmetros de despesas públicas, a fim de promover o combate aos efeitos negativos da calamidade Nacional. Nesse contexto, se instaura a discussão acerca da ponderação entre a busca pelo bem comum e o comprometimento futuro, tendo em vista as despesas demasiadas em contraponto ao equilíbrio orçamentário.

Desse modo, não se pode esquecer do porvir do Estado, uma vez que, resultados desastrosos podem comprometer gerações futuras, então é necessário medidas sustentáveis, não rupturas abruptas, onde nas palavras de Harisson Leite “o contexto de solução deve ser muito mais elástico e duradouro no tempo do que simplesmente imediato, de sorte que não haja apenas paliativos, mas cura do problema em si” (LEITE, 2021, p. 610).

Nesse sentido, Marcus Abraham (2018) pontua que o bem-estar dos cidadãos é garantido por intermédio da preocupação da nação com o equilíbrio orçamentário e sustentabilidade financeira, os quais são princípios estruturantes da estabilidade fiscal e gestão da dívida pública, e buscam garantir distribuição de benefícios e custos de maneira intergeracional. Desse modo, é importante a preocupação com a onerosidade que será suportada pelas gerações futuras. Em vista disso, acerca dos encargos futuros, Heleno Torres leciona:

Não se pode perder de vista que o dever de isonomia entre presentes, em matéria financeira, também se estende aos ausentes, não dos que foram, mas daqueles que virão. E por garantia dos direitos das gerações futuras é que se afirma o dever de conservação do Estado, segundo os valores republicanos de responsabilidade, legalidade e democracia, que se combinam na Constituição do Estado Democrático de Direito, dos quais defluem os fins e valores tipicamente de natureza financeira, na integração com as Constituições Econômica, Político-Federativa e Social (TORRES, 2014, p. 89).

Consequentemente, a necessária preocupação com a integração intergeracional impera à constituição financeira inúmeras responsabilidades com as gerações vindouras, notadamente com o equilíbrio da ordem econômica e das contas públicas, a fim de que não se transfiram responsabilidades gravosas e excessivas para futuros governos e gerações.

Nesse viés, a polarização bem comum e comprometimento futuro deve ser ponderada, sendo primordial, em primeiro momento, a atuação direcionada do Estado democrático de direito brasileiro na garantia de meios necessários para enfrentamento da crise pandêmica, fornecendo tratamento médico e saúde a todos brasileiros (ABRAHAM, 2020). Pois a atividade financeira não pode estar dissociada dos fins constitucionais, antes deve estar centrada na sua concretização. Acerca desse aspecto e das decisões tomadas pelos Poderes Harisson Leite arremata:

Um momento de crise como o atual revela que a atividade financeira do Estado deve estar no centro de atenção da complexa atividade conciliatória entre limites de receita, escolhas de gastos e prioridades constitucionais. Uma atividade financeira que não interaja com esses fins não é a imposta na Constituição Federal de 1988. Por esta

razão que toda alteração legislativa, e as decisões judiciais que trataram do tema, tiveram uma única finalidade, de colocar a dignidade da pessoa humana acima da rigidez orçamentária, com o compromisso de que o equilíbrio, agora afastado, seja retomado tão logo cessem os efeitos da pandemia. (LEITE, 2021, p. 629)

Desse modo, a centralidade da discussão envolta na calamidade pública ocasionada pela crise COVID-19, demonstra a necessidade de os gestores públicos se diligenciar no sentido de prudentemente alinharem as despesas do Estado em um cenário de exceção. Leite aponta que é importante as atitudes financeiras primarem pela reversibilidade de medidas e a brevidade (LEITE, 2021). Nesses aspectos, observou-se que, as emendas estudadas tiveram a sua eficácia temporal definidas e os dispositivos sempre ponderam que as atitudes deveriam ser tomadas apenas em cenários extraordinários.

Assim, diante do dilema do controle de gastos e da necessidade de promoção do bem comum pelo Estado, Abraham aponta que se deve priorizar o último, e que após a crise deve o Estado direcionar sua atenção ao reequilíbrio financeiro (ABRAHAM, 2020). Desde modo, o Estado federativo do Brasil, tem o dever de executar medidas para que seja restabelecido o equilíbrio no meio social, a fim de garantir o bem comum de todos, assegurando os fundamentos Constitucionais.

Por fim, o equilíbrio orçamentário sempre esteve em discussão, antes mesmo da crise pandêmica, sendo sempre apontado a necessidade de responsabilidade no endividamento público, pois as necessidades humanas são supridas por meio de políticas que são efetivadas com orçamentos, e estes devem ser sustentáveis, relevando também o compromisso com as gerações futuras.

Assim, aponta-se discussão conceitual sobre a importância do direito financeiro para solução da crise financeira ocasionada pela pandemia, revelando a necessidade de comprometimento com a promoção do bem comum social e a responsabilidade na gestão de gastos por parte do Estado. Todavia, o estudo desse tema sempre vai trazer novos horizontes, os quais não se esgotam aqui, pois a sociedade está sujeita a imprevistos e situações de urgências atípicas, o que revela a importância de estudos da disciplina financeira a qual não pode se distanciar da realidade vivida pelo país, com atenção voltada para as consequências pós pandêmicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário de crise propiciado pela pandemia COVID-19, não trouxe somente marcas na área da saúde, como consequências da crise sanitária e humanitária, visto um elevado número de vítimas, como também, evidenciou a fragilidade dos instrumentos financeiros previstos no ordenamento jurídico brasileiro. Pois, no cenário de recessão e urgência é exigido medidas por parte do Estado, assim normas financeiras se mostraram ineficientes para trazer soluções às demandas crescentes nas mais diversas áreas, demandando o consequente endividamento público.

Por certo, a finalidade do Estado é a busca pelo bem comum, e sua realização se dá indubitavelmente por meio da atividade financeira do Estado, como abordado, através do gerenciamento de receitas e despesas, orçamento e crédito público, que são instrumentos viabilizadores da satisfação da necessidade pública. Desse modo, a atividade financeira está intimamente ligada à efetivação de direitos fundamentais.

Nesse viés, a disposição constitucional que estabelece as leis orçamentárias evidencia a exigência da legalidade na fixação do orçamento público, e a necessária observância aos imperativos dispostos no Plano Plurianual, da Lei De Diretrizes Orçamentárias, e Lei Orçamentária Anual, para que seja possível o desempenho harmonioso da atividade financeira em um cenário ordinário.

Porém, percebeu-se que em um cenário extraordinário os instrumentos financeiros se mostram tímidos para enfrentar as despesas sem precedentes que tiveram de ser suportadas pelo Estado, afinal seu fim é a satisfação das necessidades humanas. As quais foram inúmeras na crise pandêmica, exigindo um redirecionamento de despesas, pois para conter o avanço do vírus foram necessárias inúmeras medidas, como isolamento social, fechamento do comércio, e direcionamento de investimento para a área da saúde e economia.

Ocorre que, além da crise na área da saúde houve a consequente crise econômica, demonstrando a gravidade, no terceiro mês de 2020 o PIB do Brasil já havia caído 1,5%. Nesse cenário de baixa atividade econômica, os mecanismos econômicos já não controlavam a crise que, diante de incontáveis necessidades estatais e privadas exigiram a atuação do Poder Público para a antecipação de soluções que deveriam ser tomadas a ambos os setores no enfrentamento da pandemia.

E a atuação ocorreu inicialmente por intermédio de um número expressivo de Medidas Provisórias, do Executivo Federal, que instituíram créditos extraordinários dado a

previsão constitucional. Porém, a legalidade de tais medidas acaba sendo questionada diante da previsão legal da limitação de gastos previstos em lei.

Desse modo, percebe-se que ao invés de decisões baseadas em decretos e Medidas Provisórias era necessário a atuação do legislador, para preencher lacunas normativas, que dessem o direcionamento orçamentário dentro de parâmetros legais. Assim, foi aprovada a denominada PEC do orçamento de guerra, que se consubstanciou na EC nº 106/2020, e trouxe flexibilizações orçamentárias, criando um regime temporário de gastos especiais para combate à calamidade pública.

No escopo da EC nº 106/2020 houve o afastamento de regras que preconizavam a preocupação com o equilíbrio das contas públicas, pois a situação exigia gastos majorados em razão da gravidade. A emenda não produziu alterações no corpo fixo da Constituição, foi avulsa, e teve sua vigência temporalmente determinada.

Desse modo, ficou claro que a emenda constitucional trouxe o afastamento da regra constitucional prevista no art. 167, inc. III, da CRFB/88, uma vez que, houve a liberação do endividamento e comprometimento de receitas sem a previsão legal. O que traz à tona discussão por gastos demasiados e o comprometimento do futuro, trazendo a premissa de que a conjuntura de crise não será vencida com gastos desregrados, pelo contrário o gestor público deve ter atenção em gastar melhor e com eficiência.

Também, foi evidenciado que o direito financeiro de guerra proveniente da EC nº 106/2020 deve ser baseado na natureza urgente e imprevisível que desencadeia o cenário extraordinário, assim, a sua aplicação temporal se mostra comedida, pois o afastamento de regras importantes para o controle de gastos em longo prazo pode trazer efeitos catastróficos, como já vivenciado ordinariamente diante do Novo Regime Fiscal, proveniente da EC nº 95/2016, que corrobora a preocupação com o controle dos gastos em contexto ordinário no Brasil, que ainda sim, muitas vezes ultrapassa o teto de gastos.

Por sua vez, da análise da EC nº 109/2021, houve a criação de um regime extraordinário fiscal dentro do corpo fixo da Constituição, em continuidade de disposições da EC nº 106/2020, como também, houve a ampliação de novos instrumentos através do Regime Extraordinário Fiscal.

A justificativa da emenda além da continuidade do benefício residual do auxílio emergencial, se fundou no controle de gastos, trazendo certo rigor fiscal tanto para a União, quanto para os Estados, Distrito Federal e municípios, como também, promoveu uma série de alterações no texto constitucional, onde agora é possível afirmar que existe um Regime

Extraordinário Fiscal, para enfrentamento do estado de calamidade pública, dentro da Constituição Federal.

Em relação às regras de controle de gastos, os percentuais denominados de “gatilhos” quando acionados criam um enrijecimento dos gastos com o pessoal, fomentando assim a disponibilidade de receitas a serem direcionadas para gastos relacionados ao enfrentamento da calamidade pública. Embora ele seja obrigatório para a União e facultativo para os demais entes federativos, a medida se mostra mais eficaz nestes últimos, Pois os Entes, dado o endividamento interno e o comprometimento das receitas com despesas obrigatórias, sempre buscam obtenção e renovação de empréstimos com a União, e agora será condicionado a observância do controle de gastos.

Desse estudo teórico conclui-se, que, em um cenário de calamidade pública nacional é exigido do Direito Financeiro respostas rápidas, e as flexibilizações das normas financeiras revelam uma atitude que somente pode ser tomada em razão da excepcionalidade do cenário, diante da imprevisibilidade e urgência. Pois com o aumento das contas públicas coloca-se em xeque quem irá arcar com o ônus financeiro. Embora a Constituição Federal discipline a promoção do bem-comum aos presentes, ela também é dirigente, e resguarda preocupação com as gerações vindouras.

Portanto, o estudo da disciplina financeira em cenário de crise é importante, e diante dos reflexos que a pandemia deixou na sociedade, os redirecionamentos da atividade financeira ganhou novas reflexões as quais não se esgotam nesse breve trabalho, devendo os efeitos das Emendas constitucionais nº 106/2020 e nº 109/2021 serem analisadas com o tempo, pois a responsabilidade pelo equilíbrio em tempos de crise deve ser do Estado, não só o equilíbrio fiscal, mas sobretudo o bem-comum deve ser o norte da atuação do Estado. Assim, seus efeitos serão vistos com o tempo.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **A covid-19 e as respostas do Direito Financeiro**. Editora Justiça e cidadania, 2020. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/a-covid-19-e-as-respostas-do-direito-financeiro/> . Acesso em 15 de nov. 2022.

Curso de direito financeiro brasileiro. 5.ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018. 503 p.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; ARAUJO, Fabiano de Figueirêdo. **Direito financeiro da crise: a modulação da legislação orçamentário-financeira para o combate aos efeitos da Covid-19**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 231, p. 55-70, jul./set. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/231/ril_v58_n231_p55. Acesso em: 20 de out. de 2022.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; NÓBREGA, Marcos. **Comentários ao art. 48, incisos I e II**. in Canotilho, J. J. Gomes [et al.]. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. Edição eletrônica.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2006. 176 p.

BARROY, Hélène et al. **How to budget for COVID-19 response? A rapid scan of budgetary mechanisms in highly affected countries**. Disponível em: <https://www.who.int/who-documents-detail/how-to-budget-for-Covid-19-response>. Acesso em: 24 de out. 2022.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; SILVA, Paulo Roberto Coimbra. A calamitosa tributação das doações em meio à crise provocada pela pandemia In: Segundo, Hugo de Brito, M. et al. ***A Pandemia do coronavírus no Brasil em sua dimensão financeira e tributária***. Disponível em: Editora D'Placido, Editora D'Placido Explore - Digital, 2020, p. 96-100

BBC NEWS BRASIL. **Cronologia: de pneumonia misteriosa a mais de 150 mil mortes por covid-19**. BBC, 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5NJaUIHtwOo&t=267s>. Acesso em: 18 de out. 2022

BORGES, José Souto Maior. **Introdução ao Direito Financeiro**. São Paulo: Max Limonand, 1998.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1967.

Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2022.

Decreto Legislativo nº 6, de 2020. Portal da Legislação, Brasília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em 10 de out. 2022.

Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020. Brasília, DF: 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10593.htm . Acesso em: 21 de nov. de 2022.

Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm . Acesso em: 21 de nov. 2022

Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm . Acesso em: 24 de nov. de 2022.

Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm . Acesso em: 12 nov. 2022

Legislação COVID-19. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/quadro_portaria.htm . Acesso em: 11 out. 2022.

Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Portal da Legislação, Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm . Acesso em: 22 de nov. 2022.

Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. Portal da Legislação, Brasília, DF, 27 mai. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm . Acesso em: 26 de out. 2022.

Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Portal da Legislação, Brasília, DF, 27 mai. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm . Acesso em: 22 de out. 2020.

Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm . Acesso em: 16 de nov. 2022.

Medida Provisória nº 924, de 13 de março de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv924.htm . Acesso em: 12 de nov. 2022.

Medida Provisória Nº 937, de 2 de abril de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv937.htm . Acesso em: 26 de out. 2022.

Ministério Da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020**. Portal da Legislação, Brasília, DF, 3 fev. 2020d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/Portaria/Portaria-188-20-ms.htm. Acesso em: 24 de out. 2022.

Ministério da Saúde. **Painel de casos de doença pelo coronavírus 2019 (COVID-19) no Brasil pelo Ministério da Saúde**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 10 de nov. 2022.

Supremo Tribunal Federal. **ADI-MC 6.357/DF**, j. 31.03.2020, rel. min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754438956>. Acesso em 21. out 2022.

CONTI, José Mauricio. **Planejamento e Responsabilidade Fiscal**. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício (Org.). **Lei de Responsabilidade Fiscal – 10 anos de Vigência – Questões Atuais**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

FOLLONI, André Parmo; CASTRO, Eduardo Moreira Lima Rodrigues de. Direito financeiro de crise: uma análise comparativa dos regimes jurídicos pré-pandêmico e pós-pandêmico In: Segundo, Hugo de Brito, M. et al. **A Pandemia do coronavírus no Brasil em sua dimensão financeira e tributária**. Disponível em: Editora D'Placido, Editora D'Placido Explore - Digital, 2020.

GODOI, Marciano Seabra de et al.. **Finanças Públicas, Direito Financeiro e Tributário em tempos de pandemia**. Belo Horizonte: D'Placido, 2021. 231p.

GODOI, Marciano Seabra de. No epicentro da pandemia, no meio do redemoinho, In: MACHADO SEGUNDO, GODOI et. al. (Orgs.). **A pandemia do coronavírus no Brasil em sua dimensão financeira e tributária**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020, 173-184.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e tributário** / Kiyoshi Harada. – 29. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. 960 p.

JUSTEN FILHO, Marçal; [et al.]. **Covid-19 e o direito brasileiro**. 1º Ed. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020. Ebook.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro** / Harrison Leite - 9. ed. rev., atual, e ampi. - Salvador: JusPODIVM, 2020, 827 p.

Manual de Direito Financeiro / Harrison Leite - 10. ed. rev., atual, e ampi. - Salvador: JusPODIVM, 2021, p. 912.

MARINHO, L. de P. N. M. Organizando o despojo de guerra: análise da emenda constitucional 106/2020. **Boletim Economia Empírica**, [S. l.], v. 1, n. 3, 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/4760>. Acesso em: 17 out. 2022.

MARTINS, Ivis Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 6º Volume, Tomo II. Celson Bastos e Ivis Grandra Martins, 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2001.

MAZZA, Willame Parente. A economia infectada: a crise fiscal e o papel do Estado no contexto da pandemia do coronavírus in: MACHADO SEGUNDO, GODOI et. al. (Orgs.). **A pandemia do coronavírus no Brasil em sua dimensão financeira e tributária**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020, P. 123- 133.

MELO, Luis Felipe Muniz; ARAÚJO, Italo Passos; LEITE, Harrison Ferreira. **Os impactos da covid-19 na busca pela sustentabilidade fiscal do estado brasileiro**. Diké Revista Jurídica do Curso de Direito da UESC, Ed. nº 19, publicado em: 20 de dez. de 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.36113/dike.19.2021.3263> . Acesso em: 10 de nov. 2022

MENDES, Marcos. **Emenda Constitucional 109 (PEC Emergencial): a fragilidade e a incerteza fiscal permanecem**. Publicação Insper, 2021. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/03/PEC-Emergencial_Marcos-Mende_mar2021.pdf. Acesso em: 08 de nov. 2021.

MENDES, Marcos José. **Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público**. Caderno de Finanças públicas nº 9. Brasília: ESAF, 2000. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3858/1/Caderno%209.pdf>. Acesso em: 12 de out. de 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2010.

Curso de direito financeiro. 4. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OMS. **Naming the coronavirus disease (COVID-19) and the virus that causes it**. 2020. Disponível em: [who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-\(covid-2019\)-and-the-virus-that-causes-it](https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-(covid-2019)-and-the-virus-that-causes-it). Acesso em: 15 de out. 2022.

OZILI, Peterson K; ARUN, Thankom. **Spillover of COVID-19: Impact on the Global Economy**. Social Science Research Network (SSRN). [S.I.] 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3562570>. Acesso em: 24 de out. de 2022.

PALOS, Aurelio Guimarães Cruvinel e; [et al.]. **Nota Técnica Conjunta nº 2/2020**. Nota Técnica Expositiva da Emenda Constitucional nº 106/2020. Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/40160/NT_EC106.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso: 01 de nov. de 2022

PINHEIRO. Hésio Fernandes. **Calamidade Pública**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.36 abr./jun., p. 38–46, 1954.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro esquematizado**. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2015. p 192.

SÁ, Dominichi Miranda de. **Especial Covid-19: Os historiadores e a pandemia**. Fundação Oswaldo cruz notícias, 2020. Disponível em: <https://www.coc.fiocruz.br/index.php/pt/todas-as-noticias/1853-especial-covid-19-os-historiadores-e-a-pandemia.html>. Acesso em: 15 de out. 2022.

SANCHES, O. M. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. Brasília: OMS. 2004.

SANTOS, Barbara Revelles. **A limitação de direitos fundamentais em períodos excepcionais: a calamidade pública como instrumento limitador**. Revista de Estudos Jurídicos do Superior Tribunal de Justiça / Superior Tribunal de Justiça, Gabinete da Revista. – Ano 1, n. 1 (ago. 2020) -. p. 123-148 Brasília: STJ, 1989- Disponível em: <https://rejuri.stj.jus.br/index.php/revistacientifica/article/view/294>. Acesso em: 10 de nov. de 2022.

SCAFF, Fernando Facury. **Eficácia do orçamento de guerra depende de capacidade de gerenciamento do Executivo**. Contas à vista. Revista Consultor Jurídico, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-12/contas-vista-orcamento-guerra-autonomia-gastos-inedita-presidente>. Acesso em: 10 de out. 2022.

SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo; GUIMARÃES, Arthur Porto Reis. **“Direito Financeiro de Guerra” e Coronavírus: estudos sobre a ADI 6357 e a EC nº 106 (Orçamento de Guerra)**. Revista da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, v. 11, Brasília: PGFN, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/ano-xi-numero-i-2021/pgfn_11-1_02_direito-financeiro-de-guerra.pdf. Acesso em: 10 de out. de 2022.

SOUZA FILHO, Paulo. **Emergência e calamidade pública: o papel do SUAS em desastres**. 2017. Disponível em: <<https://www.gesuas.com.br/blog/atendimento-emergencia-e-calamidade-publica>>. Acesso em: 23 nov. 2022.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Direito financeiro esquematizado**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. 628 p.

SQUIZZATO, Ana Carolina. **Direito financeiro e econômico**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

TAVARES, J. F. C.; Et. Al. **Análise das Disposições da EC nº 109/2021**. Cria o Auxílio Emergencial Residual em 2021 e Institui Regras Fiscais de Controle de Gastos. Nota Técnica nº 9/2021. Câmara dos Deputados. CONOF. Brasília: 2021. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/NotaTcnica_92021_EC109_21_ContenodeGastoseAuxlioEmergencial19mar_publicado.pdf. Acesso em: 10 de nov. 2022.

TORNAGHI, Hélio. **Comentários ao Código de Processo Civil**. São Paulo: RT, 1975, v. II, p. 70

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, 512 p.