

# FLEXIBILIZAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DIANTE DA PANDEMIA DA COVID-19

BUDGET FLEXIBILITY IN FACE OF THE COVID-19 PANDEMIC

*Anne Costa Bittencourt Andrade\**

## Resumo:

O planejamento orçamentário, designado por meio do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Orçamento Anual, é a primeira fase do orçamento público, à qual se segue sua execução, que deve ocorrer segundo as orientações presentes nesta legislação, sem deixar de lado as restrições impostas pela Lei n. 4.320/64 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Há, todavia, alguns mecanismos de flexibilização orçamentária, os quais permitem uma adaptação do orçamento perante as situações em que se verifiquem que as dotações orçamentárias conferidas anteriormente não mais se compatibilizam com as necessidades verificadas durante a execução do orçamento. A atual crise sanitária do novo coronavírus se insere no rol de situações cuja imprevisibilidade torna impossível a compatibilidade das despesas descritas no orçamento anteriormente a ela construído com o efetivamente necessário para seu enfrentamento, dessa maneira, se faz uso dos mecanismos de flexibilização orçamentária de modo a adaptá-lo para permitir que o Poder Executivo aja rapidamente em seu combate. O presente trabalho analisa, a partir do estudo das possibilidades de flexibilização orçamentária, os mecanismos utilizados para flexibilizar o orçamento diante da pandemia, como a recente Lei Complementar n. 173 e a Emenda Constitucional n. 106.

Palavras-chave: Orçamento público. Planejamento orçamentário. Execução orçamentária. Flexibilidade orçamentária. Responsabilidade fiscal. Pandemia. Coronavírus.

## Abstract:

Budget planning, made through the Multiannual Plan, the Budget Guidelines Law, and the Annual Budget Law, is the first phase of the public budget, which is followed by its enforcement, which must comply with these legal guidelines, despite the restrictions imposed by Law No. 4,320/64 and the Budget Responsibility Law. However, there are some budgetary flexibility mechanisms, which allow the budget to be adapted to situations in which the some previous budgetary dispositions are no longer suitable with the needs during its enforcement. The current health crisis by the new coronavirus is part of the range of situations whose unpredictability makes it impossible to match the expenses described in the previously built budget with what is actually necessary to cope with it. Therefore, the use of budgetary flexibility mechanisms allows the Executive Power to act quickly in its situation. The present work analyzes, from the study of the possibilities of budgetary flexibility, the mechanisms used to make the budget more flexible in the face of the pandemic, such as the recent Complementary Law No. 173 and Constitutional Amendment No. 106.

---

\* Graduada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. E-mail para contato: [annebittandrade@usp.br](mailto:annebittandrade@usp.br).

Keywords: Public budget. Budget planning. Budget enforcement. Budget flexibility. Budget responsibility. Pandemic. Coronavirus.

## 1. Introdução

Anteriormente, o orçamento era considerado apenas um compilado de autorizações de despesas a partir da previsão de receitas, como um extenso balanço patrimonial. Isso, porque sua criação se insere no contexto da passagem do Estado absolutista, em que o governante não precisa de aprovação popular para executar gastos da maneira como entender melhor, e em que não há mecanismos de controle dos gastos públicos, para o Estado de Direito, em que o orçamento comporta as autorizações de despesas e figura enquanto instrumento de controle e transparência desses gastos.

Atualmente, o orçamento veicula muito mais do que apenas autorizações de despesas, mas se configura como um efetivo instrumento da ação governamental. É por meio dele que o plano de governo é posto em prática, na medida em que nele se definem as diretrizes da atuação econômica governamental, e, mais especificamente, as destinações de receitas para as políticas públicas que se almeja desenvolver durante os exercícios financeiros subsequentes à sua aprovação. Segundo Conti (2020), o orçamento “deixa de ter prioritariamente essa função de instrumento de controle das despesas, que motivou sua criação, para ser uma ferramenta por meio da qual o Estado passa a conduzir-se, direcionando sua ação e a dos demais agentes econômicos”.

A Constituição Federal Brasileira de 1988, a partir da percepção da centralidade do orçamento no desenvolvimento dessas políticas, atribui ao Poder Legislativo prerrogativas sobre a elaboração das leis orçamentárias, que deixam de ser apenas conferidas ao Poder Executivo (DALLARI, 2011, p. 311-312) e determina os mecanismos para uma ação estatal efetivamente planejada, com destaque para suas faces de instrumento econômico, programático e gerencial,<sup>1</sup> conforme seu caráter atual de orçamento-programa.

É nesse sentido que o Ministro Ayres Britto considerou o orçamento como “a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição”,<sup>2</sup> e a partir deste entendimento que diversos autores defendem o caráter impositivo do orçamento, na medida em que sua natureza apenas autorizativa não é compatível

---

<sup>1</sup> Sanches (1997 *apud* DALLARI, 2011, p. 313): “Como instrumento econômico, sinaliza as áreas de efetiva prioridade para o Governo (...) Como instrumento programático, constitui autêntico instrumento de planejamento de curto prazo (...) Como instrumento gerencial, fornece elementos de apoio para a boa administração dos recursos públicos e para o controle e avaliação do desempenho das instituições e suas gerências”.

<sup>2</sup> BRASIL (2008, p. 92).

com a centralidade que ocupa no desenvolvimento socioeconômico do país e com a segurança jurídica a que deveria estar atrelado este instrumento central do planejamento governamental. Essa interpretação é completamente compatível com dispositivo da própria Constituição Federal segundo o qual qualquer comportamento do Presidente da República que atente contra a lei orçamentária tipifica crime de responsabilidade.<sup>3</sup>

Ao tratar de planejamento governamental, é importante trazer a ressalva feita por Conti (2020), de que por planejamento diversas ideias podem ser entendidas. Para efeitos deste trabalho, consideraremos planejamento conforme

A segunda [concepção], que se insere no objeto de estudo do Direito Financeiro, e cuida do planejamento em cada ente da federação, por meio das leis orçamentárias, constituindo-se em um *planejamento orçamentário governamental*. Essa aceção de planejamento, não obstante também se destine a todo o Estado, tem um caráter essencialmente instrumental, *voltado à Administração Pública*, motivo pela qual pode ser também denominada **planejamento orçamentário da Administração Pública**, e se operacionaliza basicamente por leis próprias de cada um dos entes federados, razão pela qual o centro de suas preocupações está nas técnicas e nos meios jurídicos por meio dos quais a Administração Pública (em seu sentido lato, ou conjunto de administrações públicas, caso acolhida uma aceção mais restrita, admitindo-se uma para cada ente da Federação) materializará e coordenará as ações governamentais com as quais promoverá o bem comum e atingirá seus objetivos. (CONTI, 2020, p. 38).

O planejamento orçamentário, todavia, se identifica apenas com a primeira e segunda fase do ciclo orçamentário, que, conforme apontado no Glossário do Orçamento Federal (CICLO ORÇAMENTÁRIO [2020]), se divide em cinco fases, quais sejam: (i) elaboração; (ii) apreciação legislativa; (iii) execução e acompanhamento; (iv) controle e avaliação.

A terceira fase, de execução e acompanhamento, é onde reside o objeto específico do presente trabalho. Levando em consideração a mencionada centralidade do orçamento para o desenvolvimento socioeconômico do país, e o almejado caráter de impositividade que a doutrina, no geral, a ele deseja conferir, aqui far-se-á uma análise dos instrumentos de flexibilização orçamentária, naturalmente restritos a tal fase e, pode-se argumentar, antecipados, em certa medida, na fase de elaboração, como é o caso da margem de remanejamento.

<sup>3</sup> Cf. o art. 85 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Inicialmente, pretende-se caracterizar tais mecanismos, dentre os quais podemos identificar especialmente os créditos adicionais, a limitação de empenho e os remanejamentos. Isso segundo o princípio da flexibilidade, que admite a necessidade de determinada maleabilidade do orçamento, durante a fase de execução, para que as intempéries e descoordenações que surjam durante tal fase não sejam obstáculos para o cumprimento dos objetivos essenciais delimitados durante o planejamento orçamentário. Nesse sentido,

O papel do processo de execução do orçamento é cumprir, com a maior fidelidade possível, o orçamento aprovado, de modo que se façam apenas os ajustes necessários, no montante imprescindível para adequar a aplicação das receitas arrecadadas no atendimento às necessidades públicas, sempre tendo em vista o interesse da coletividade.

O processo de execução do orçamento é orientado pelo princípio da flexibilidade, por meio do qual *se busca cumprir o estabelecido pela lei orçamentária em seu aspecto essencial, para o que se fazem necessários ajustes nas previsões e programações orçamentárias durante o curso de sua execução.* (CONTI, 2006, p. 95, grifo nosso).

Posteriormente, sem a pretensão de esgotar o assunto, especialmente levando em consideração que este tema tem seu desenvolvimento atrelado ao atual enfrentamento da Covid-19, far-se-á a análise das medidas de flexibilização orçamentária adotadas pelo governo diante da presente crise sanitária do coronavírus, a partir do decreto de estado de calamidade pública. Esta análise será feita por meio do estudo das medidas legislativas e judiciárias tomadas, a partir do prisma de sua adequação e legitimidade perante as possibilidades legalmente estabelecidas segundo o mencionado princípio da flexibilidade orçamentária.

Não se olvidará, neste estudo, das orientações para a execução do orçamento impostas pela Lei n. 4.320/64, e sua correspondência com as limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que têm como finalidade, em resumo, a busca pela gestão fiscal responsável.

## 2. A execução orçamentária

Conforme mencionado, é inquestionável o papel que o orçamento exerce na execução das ações governamentais. Este papel é confirmado a partir da determinação de que toda despesa efetivada tenha previsão de receita com ela compatível, de modo a manter a coerência da ação governamental frente ao equilíbrio fiscal.

Dentre suas várias funções, é por meio do orçamento que as ações voltadas para o crescimento econômico são organizadas e que se tem o detalhamento dessas ações,

desde a determinação dos responsáveis por sua execução até a fixação de metas e custos específicos.

Nesse âmbito, as três principais leis orçamentárias se apresentam sistematizadas e compatíveis umas com as outras, formando o sistema que orienta a execução do orçamento: o Plano Plurianual estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, funcionando como parâmetro para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias que, por sua vez, determina as prioridades da administração pública a serem abrangidas pela Lei Orçamentária Anual, que representa o orçamento fiscal anual, e não deve conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa.<sup>4</sup>

Desse modo, se toda a ação do governo se insere no orçamento e ocorre especificamente na fase de execução orçamentária, a consequência do desrespeito ao orçamento é a alteração das ações governamentais previstas ou seu simples descumprimento.

Ainda nesse âmbito, o desrespeito ao orçamento revela um conflito entre os poderes do Estado, notadamente entre o Legislativo e o Executivo, tendo em vista que, enquanto as leis orçamentárias abarcam necessária colaboração nas fases de elaboração e apreciação legislativa, pois são elaboradas pelo Executivo, mas devem ser votadas pelo Legislativo, na fase da execução orçamentária há mecanismos passíveis de aprovação apenas pelo Poder Executivo, como os créditos extraordinários, abertos por meio de Medida Provisória, que podem ser executados antes de sua eventual apreciação pelo Legislativo.

Assim, o caráter impositivo do orçamento-programa se impõe sobre a execução orçamentária, apesar de não haver previsão legal para tanto. Conforme defende a doutrina:

[O orçamento programa] não mais pode ser havido como meramente autorizativo, tendo, sim, por determinação constitucional, um caráter impositivo.

A lei orçamentária, uma vez aprovada, obriga o Executivo a lhe dar fiel cumprimento, sob pena da configuração de crime de responsabilidade. Cumprir a lei orçamentária significa executar ou implantar os projetos e programas que embasaram ou justificaram os quantitativos expressos nas dotações orçamentárias. (DALLARI, 2011, p. 325).

Isso não quer dizer, todavia, que o orçamento deve ser executado a qualquer custo. Há o entendimento de que as receitas previstas nem sempre se concretizarão, e

---

<sup>4</sup> Cf. o art. 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1998).

que fatos imprevisíveis podem ocorrer, fazendo com que a execução orçamentária seja prejudicada, e tenha que se modificar.

Assim, é imperativo que os orçamentos se adaptem aos fatos supervenientes que não comportem o planejamento orçamentário original, segundo o princípio da flexibilidade orçamentária. Ou seja, o orçamento deve ser alterado, conforme os instrumentos legalmente previstos para tanto, seguindo os requisitos para seu uso, na medida em que a situação concreta exija, de modo a permanecer em busca da concretização dos objetivos essenciais estabelecidos pelos Poderes, sem que ocorra o amplo desequilíbrio fiscal. Dessa maneira, concorda-se que

*A grande revolução constitucional, no Brasil, será assumir o orçamento público sob a máxima efetividade que a Constituição Financeira postula, para dar concretude aos direitos e liberdades fundamentais, realizar o desenvolvimento, erradicar a pobreza e superar as desigualdades sociais e regionais ainda tão profundas. (TORRES, 2014 apud CONTI, 2020, p. 32, grifo nosso).*

Perceba-se que “a máxima efetividade que a Constituição Financeira postula” não significa assumir a plena impositividade do orçamento, mesmo frente a situações imprevistas que necessariamente demandam alterações nele, mas se utilizar dos mecanismos para flexibilizar o orçamento na medida do necessário. Nesse sentido,

*Há de se compatibilizar, dessa forma, a necessidade de se cumprir fielmente o orçamento, do modo como aprovado pelo Poder Legislativo, com as imprescindíveis alterações que se fazem necessárias ao longo do exercício financeiro, sem, com isso, descaracterizá-lo e fazer dele uma peça de ficção. (CONTI, 2006, p. 96).*

Desse modo, entende-se que a impositividade do orçamento-programa é compatível com o princípio da flexibilidade na medida em que apenas limita as alterações da lei orçamentária aos ajustes indispensáveis à adaptação deste orçamento às intempéries que surjam durante o período de sua execução. Não é dizer que se impossibilitará qualquer tipo de mudança do orçamento, mas restaurará o respeito às leis orçamentárias, trazendo notável segurança jurídica, sem deixar de permitir que as alterações necessárias sejam realizadas.

É desta interpretação de máxima impositividade possível do orçamento-programa que prescinde o presente estudo.

### 3. Mecanismos de flexibilização orçamentária

De modo a tornar possível a adaptação do orçamento às receitas que efetivamente adentram o Tesouro, que dificilmente serão inteiramente compatíveis com

sua previsão nas Leis Orçamentárias, e de alterá-lo frente a situações imprevistas, criou-se mecanismos de flexibilidade orçamentária, quais sejam: os créditos adicionais, a limitação de empenho, os remanejamentos, as transferências e as transposições.

Conforme Lochagin (2016), o sistema brasileiro preferiu adotar instrumentos de alterações específicas, em detrimento à possibilidade de um orçamento retificativo, que tem dentre suas desvantagens a imprecisão do projeto de orçamento e a baixa seriedade a ele atribuído. Nesse sentido, aquelas alterações específicas são feitas principalmente por meio dos créditos adicionais.

Dentre os créditos adicionais podemos identificar os créditos suplementares, especiais e extraordinários. Estes se diferenciam pelas hipóteses em que podem ser utilizados, e pelo instrumento legal que determina seu uso. Os primeiros “são aqueles abertos para o reforço de dotações orçamentárias que, ao longo da execução, se mostraram insuficientes” (LOCHAGIN, 2016, p. 98), ou seja, suplementa os recursos financeiros de programas cujas dotações orçamentárias a si determinadas no orçamento não foram suficientes para seu desenvolvimento. Já os especiais se referem à hipótese em que não houve dotação orçamentária específica determinada para algum programa ou atividade, e então exige-se a abertura de novos créditos para patrocinar os gastos que possibilitarão seu desenvolvimento. Por fim, os créditos extraordinários têm abertura mais restrita, que só pode ocorrer em caso de despesas imprevisíveis e urgentes, notadamente relacionadas à guerra, à comoção interna ou à calamidade pública.<sup>5</sup>

Além disso, tanto os recursos dos créditos suplementares quanto os dos créditos especiais prescindem da existência de recursos disponíveis que correspondam às despesas objetivadas e a cujas fontes devem estar devidamente indicadas nas respectivas leis que abrirem tais créditos. Por sua vez, os créditos extraordinários não são abertos por lei, mas por medida provisória, o que impõe um cuidado ainda maior sobre sua abertura, pois sua apreciação pelo Poder Legislativo é apenas posterior e seu uso abusivo tem potencial de gerar um desbalanceamento entre os poderes.

Os créditos adicionais podem ser abertos sem que haja previsão para tanto na Lei Orçamentária, como é usual para os créditos extraordinários, que, por natureza, dependem de situação imprevisível para serem abertos. Todavia, a LOA, enquanto instrumento de detalhamento das despesas anuais, pode prever um determinado percentual a ser justamente utilizado para a abertura de créditos adicionais: é o que se chama margem de remanejamento. Neste caso, havendo previsão de determinado percentual dos recursos enquanto margem de remanejamento na LOA, os créditos adicionais que se inserirem

---

<sup>5</sup> Cf. Lei n. 4.320, art. 41 (BRASIL, 1964).

nessa porcentagem podem ser abertos durante a execução orçamentária por mero decreto do Poder Executivo.

Além disso, de acordo com Lochagin (2016, p. 113), a partir do objetivo de limitação do uso de créditos suplementares introduziu-se as figuras da transferência, do remanejamento e da transposição. Estes três mecanismos também precisam de prévia autorização legislativa para se realizarem e se diferenciam pela extensão da alteração que promovem: “para alterações no nível institucional, remanejamentos; no nível da programação, transposições; no nível dos gastos, transferências. E essas formas jurídicas seriam diferentes dos créditos adicionais porque estes, ao contrário daquelas, não produzem alterações de maior relevância e impacto”. (LOCHAGIN, 2016, p. 116).

Fato é que os principais mecanismos de flexibilidade orçamentária são os créditos adicionais, sendo que a margem de remanejamento a eles se refere, e que a doutrina entende que a previsão legal das transferências, remanejamentos e transposições atribui a estas o mesmo objetivo dos créditos mencionados, de modo que elas não seriam necessariamente imprescindíveis para a flexibilização do orçamento, diante dos já existentes créditos adicionais.

Por fim, há ainda a possibilidade de limitação de empenho em face da incompatibilidade da entrada de receitas no Tesouro com os gastos previstos na LOA. Nessa situação, a finalidade deste mecanismo é “ajustar o ritmo de execução da despesa à arrecadação”, [então], “assim que for reestabelecida a receita prevista, mesmo que de maneira parcial, as dotações contingenciadas devem ser recompostas proporcionalmente àquilo que foi reduzido em face dos critérios estabelecidos pela LDO”. (LOCHAGIN, 2016, p. 130). Frente a este instituto, tem-se que

As necessidades de adaptação do orçamento durante sua execução também deram origem ao instituto da *reserva de contingência*, a qual consiste em uma “dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para a abertura de créditos adicionais” (Decreto-Lei n. 200/67, art. 91). A lei orçamentária anual deve prever reserva de contingência destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (LRF, art. 5º, III). A forma de utilização dos recursos da reserva de contingência e o estabelecimento de seu montante, definido com base na receita corrente líquida, são estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (LRF, art. 5º, III). Com a reserva de contingência, torna-se mais fácil atender a necessidades imprevistas, evitando que se tenha de anular dotações específicas já existentes. (CONTI, 2006, p. 99).



#### 4. Flexibilizações do orçamento diante da pandemia

Conforme exposto por Conti (2018) e Lochagin (2016), estes mecanismos, especialmente os créditos extraordinários, têm sido abusiva e erroneamente utilizados a partir de motivações que não permitem seu uso, ou seja, sem que sejam cumpridos os requisitos de imprevisibilidade e urgência, mas vinculando-os a fins políticos que pouca ou nenhuma compatibilidade encontram no sistema legal. Esta prática deve, naturalmente, ser condenada e combatida, de modo a restaurar a finalidade da abertura de tais créditos e a segurança jurídica veiculada na legitimidade dos motivos que geram a utilização desses mecanismos de flexibilidade.

Ainda cumpre ressaltar a restrição imposta mesmo pelo princípio da flexibilidade que, conforme mencionado, admite a necessidade da adaptação das despesas frente ao desenvolvimento das finanças públicas durante o exercício financeiro, sem deixar de lado o máximo caráter impositivo que a lei materialmente mais importante abaixo da Constituição exige.

No caso da pandemia do novo coronavírus, o Decreto n. 6 de 2020 determinou o estado de calamidade pública de modo a legitimar o uso desses mecanismos de flexibilidade orçamentária do ponto de vista da legalidade durante o período que a crise sanitária durar – o que, a priori, deve se confundir com a duração do estado de calamidade pública.

Apesar de já ter sido manipulado de modo a gerar transferência de recursos para o respectivo ente federativo, como lembra Conti (2018, p. 365-369), sem os requisitos que configuram o estado de calamidade pública, sua instituição deve prescindir de “uma situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido”, o que de fato pode ser verificado no presente cenário pandêmico.

Neste contexto, o governo federal tem tomado uma série de medidas de modo a flexibilizar o orçamento de maneira a viabilizar o enfrentamento à Covid-19. Dentre estas principais medidas estão a flexibilização da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo que a regra de ouro possa ser descumprida e que a abertura de créditos e as transferências intergovernamentais não tenham de seguir todo o procedimento de coerência orçamentária para serem permitidas. Além disso, a diminuição ou mesmo a proibição de determinados gastos, como os relacionados à promoção de funcionários públicos, também é instrumento que está sendo utilizado dentro do plano de enfrentamento da pandemia.

A abertura de créditos adicionais, especialmente de créditos extraordinários, o que se justifica pelo atendimento aos critérios de imprevisibilidade e urgência determinados tanto pela Constituição Federal, em seu art. 167, quanto pela LRF, em seu art. 65, tem se revelado bastante produtiva, o que pode ser percebido a partir de breve análise

do Paineis de Créditos da Covid-19,<sup>6</sup> que indica que até o momento eles foram instrumento para a movimentação de cerca de 500 bilhões de reais divididos entre aplicações diretas e transferências para os Ministérios da Educação, da Defesa, da Saúde, da Mulher, Família e Direitos Humanos, dentre outros.

Essas e outras medidas foram permitidas e determinadas especialmente por meio da Emenda Constitucional n. 106 e da Lei Complementar n. 173, ambas de maio de 2020, precedidas pela Ação Direta de Inconstitucionalidade, promovida pelo Presidente da República, também de maio de 2020, a serem mais bem detalhadas a seguir, a partir do foco nas medidas financeiras que implicam na utilização dos instrumentos de flexibilização do orçamento.

#### 4.1. ADI n. 6.357

Diante da chegada da pandemia no Brasil e suas drásticas consequências à saúde pública, a Advocacia-Geral da União requereu, por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade, o afastamento de determinados dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal – notadamente seus arts. 14 a 17 e 24 –, e da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2020, seu art. 144, *caput* e § 14. A solicitação pela flexibilização desses dispositivos se deu no sentido de, dada a urgência e à natureza das medidas a serem tomadas no âmbito do Poder Executivo,

durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19. (BRASIL, 2020e).

A concessão de liminar conforme o pedido da AGU inaugurou a gama de instrumentos utilizados para flexibilizar o orçamento frente ao estado de calamidade pública decretado por conta da disseminação da Covid-19. A interpretação dos dispositivos mencionados manteve-se em desconformidade com a Constituição até a promulgação da Emenda Constitucional n. 106 – a ser detalhada em item posterior –, evento a partir do qual o STF entendeu que houve perda superveniente do objeto da ADI em questão, que restou extinta.

---

<sup>6</sup> Instituição Fiscal Independente (2020).

#### 4.2. Emenda Constitucional n. 106/2020: Orçamento de Guerra

A Emenda Constitucional n. 106, de 7 de maio de 2020, que aprovou o Orçamento de Guerra, é segundo Fernando Scaff (2020)

uma técnica de planejamento e gestão orçamentária para permitir que se afaste temporariamente a responsabilidade fiscal e a busca de certo equilíbrio, apontando para a necessária prioridade de gastos para a preservação da vida e da saúde da população brasileira e a manutenção das empresas.

Esta emenda foi promulgada, conforme percebe-se a partir do mesmo trecho supracitado, em um contexto político-social que reconhece os impactos da crise do coronavírus, não somente a partir da ótica da saúde pública, que torna um maior dispêndio de recursos necessário nesse âmbito, mas também de sua face econômico-financeira, com o entendimento de que haverá necessariamente prejuízos à economia brasileira tanto de um ponto de vista macroeconômico, pensando em desemprego conjuntural, falência de uma série de estabelecimentos – especialmente os micro e miniempreendimentos – e outros tantos acontecimentos que se refletem na previsão para um crescimento mínimo do PIB no próximo ano, quanto de um microeconômico, com a diminuição das rendas familiares e a essencialidade dos recursos advindos do recém-criado auxílio emergencial para a manutenção do lar.

Sem ignorar o cenário de possível significativo endividamento público diante das medidas que precisam ser tomadas tendo em vista a preservação da população durante a crise, esta emenda determina um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento do presente estado de calamidade pública, cujo fim determinará o fim também desse regime.

Já no primeiro artigo deste dispositivo há a ressalva de que as permissões do regime fiscal extraordinário somente serão utilizadas “naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular”.<sup>7</sup> Essas permissões se referem a facilitações no processo de contratação de particulares por período determinado, a ações governamentais que acarretem aumento de despesas, ao uso de mecanismos de renúncia de receitas, dentre outros.

Dentre as principais disposições da EC n. 106 tem-se a relativização da regra de ouro financeira, no sentido de que o endividamento da União deixa de ser vinculado exclusivamente às receitas de capital, e passa a ser possível ante despesas correntes que, sabe-se, aumentaram durante a pandemia. Assim, o dispositivo em questão gerou uma

---

<sup>7</sup> Cf. Emenda Constitucional n. 106, art. 1º (BRASIL, 2020a).

série de possibilidades para o manejo dos recursos públicos por parte do Poder Executivo, cuja ação rápida é necessária diante de situações excepcionais que se tornaram parte do dia a dia da população em 2020.

Esta emenda traz ainda uma série de mecanismos de controle que almejam tornar a ação do Executivo compatível com a transparência e a responsabilidade fiscal, dentre os quais a previsão de seu art. 4º, parágrafo único, de que o Ministério da Economia “publicará, a cada 30 (trinta) dias, relatório com os valores e o custo das operações de crédito realizadas no período de vigência do estado de calamidade pública nacional”.

Cabe, por fim, ressaltar o fato de que os créditos adicionais – conforme detalhamento anterior – são os principais instrumentos utilizados na flexibilização do orçamento, e seu controle se torna essencial quando os requisitos para sua abertura são majoritariamente suspensos, permitindo que uma série de novos gastos sejam realizados sem que haja necessária compatibilidade com a expectativa de receitas, e que a regra de ouro seja desrespeitada em face do cenário de pandemia que assola o país. Nesse sentido, as medidas de controle estabelecidas na Emenda Constitucional n. 106 se mostram bastante adequadas e pensadas a partir de uma perspectiva de médio/longo prazo, quando os prejuízos causados pela pandemia da Covid-19 – que podem ser maiores ou menores de acordo com a gestão pública durante o período em que existir – terão de ser compensados.

#### 4.3. Lei Complementar n. 173/2020

A Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020, por sua vez, alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2020), que mormente estabelece normas de finanças públicas voltadas para uma gestão fiscal responsável, conforme orientação do art. 163 da Constituição Federal, de modo a estabelecer o Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19.

Este enfrentamento é baseado especialmente na limitação da contratação e da progressão de carreiras no setor público e, no que tange mais especificamente aos aspectos que interessam ao presente trabalho, na previsão de transferências e operações de créditos entre a União e os demais entes federativos, que prescinde da suspensão de dispositivos de outras leis que determinem limites para tais transferências, e na suspensão do pagamento e das garantias de dívidas e créditos adicionais contratados anteriormente à crise sanitária, de modo que a maior atenção dos recursos públicos esteja voltada ao enfrentamento desta crise.<sup>8</sup> É o que entende Lara (2020):

A Lei Complementar n. 173/2020 foi editada com o objetivo de instituir uma espécie de “regime fiscal provisório”

---

<sup>8</sup> Cf. Lei Complementar n. 173, art. 1º a 3º (BRASIL, 2020b).

para enfrentamento à pandemia do novo coronavírus, possibilitando o reequilíbrio das finanças públicas por meio, entre outras medidas, da suspensão do pagamento de dívidas contraídas pelos entes federativos em face da União, da distribuição de recursos públicos para o combate à doença e da restrição ao crescimento da (sic) despesas públicas, especialmente as relacionadas à folha de pagamento dos servidores e empregados públicos.

A suspensão da garantia que a União conservava diante das operações de créditos contratadas anteriormente à pandemia se justifica na medida em que o mesmo texto legal postula que a abertura de créditos para fins de combate à Covid-19 poderá ocorrer sem a observância dos limites, condições e demais restrições aplicáveis aos entes federativos, ou seja, o uso de créditos adicionais para o desenvolvimento de programas que não tenham como foco principal o combate do coronavírus fica em segundo plano, frente ao emergente combate à crise.<sup>9</sup>

Nesse contexto, a determinação de que estas condições extraordinárias para a contratação de operações de créditos serão mantidas apenas enquanto perdurar o estado de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional abranda as críticas feitas às alterações na LRF no sentido de que elas seriam financeiramente irresponsáveis e têm potencial de agravar a crise econômica pela qual o país passa.

De fato, a crise econômica tem sido agravada pela situação da pandemia como um todo, mas as dispensas indicadas no inciso I do § 1º inserido no art. 65 da LRF pela LC n. 173, não se pode olvidar, se inserem em um contexto em que de fato houve imprevisibilidade do surgimento da pandemia que gerou a presente crise e notória urgência se imprime a seu combate. É inegável que condições como a compatibilidade dos créditos abertos com receitas disponíveis não se aplicam à situação presente e cabe ressaltar que a nova redação imposta à Lei de Responsabilidade Fiscal não deixou de estabelecer condições específicas a serem observadas, notadamente, a destinação dos

<sup>9</sup> (BRASIL, 2000). 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”.

recursos arrecadados, ao combate à calamidade pública, conforme citado inciso II do mesmo dispositivo, cumprindo com a função social que naturalmente deve guiar a destinação dos recursos públicos.

A flexibilização desses dispositivos da LRF, em conjunto com as determinações da Emenda Constitucional n. 106, acima detalhada, possibilitaram, segundo dados da Instituição Fiscal Independente, a transferência de uma série de recursos entre a União e os demais entes federativos, além da abertura de aproximadamente R\$ 3,5 bilhões de reais de créditos extraordinários somente na segunda Medida Provisória de abertura de crédito orçamentário no contexto da pandemia (MP n. 929), estes especialmente voltados à ampliação do programa Bolsa Família. Além disso, até o momento, a dotação do Ministério da Cidadania já recebeu cerca de 275 bilhões de reais, o Ministério da Saúde, cerca de 30 bilhões, e o Ministério da Educação mais de 100 bilhões, voltados especialmente ao funcionamento dos hospitais universitários. Todos estes gastos se inserem na frente de combate ao coronavírus e sem eles a pandemia possivelmente teria consequências ainda piores do que temos observado no país, tanto no que tange ao âmbito da economia, quanto no âmbito da saúde pública. É, assim, necessário reconhecer a importância de tais flexibilizações no presente contexto de calamidade pública.

Nesse sentido se pronunciou o plenário do Supremo Tribunal Federal, na ADI n. 6.357 supracitada, em que justifica a flexibilidade do orçamento no âmbito da suspensão de condições para a realização de gastos orçamentários na medida em que estes são “destinados à proteção da vida, da saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados pela gravidade da situação vivenciada” e decorrem de “uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada”. (BRASIL, 2020e).

## 5. Considerações finais

O orçamento, conforme sua centralidade no processo de desenvolvimento socioeconômico do país, tendo em vista se configurar enquanto detalhado veículo do planejamento das despesas a serem realizadas segundo as prioridades do governo, está dentre os dispositivos do ordenamento jurídico que máximo respeito incitam.

Nesse sentido, o caráter impositivo do orçamento-programa no Brasil é quase autoevidente, e permite alterações às dotações orçamentárias durante sua fase de execução apenas nas situações em que os recursos não forem suficientes para o desenvolvimento das ações previstas. O princípio da flexibilidade age no sentido de garantir a segurança jurídica do orçamento ao mesmo tempo em que o adapta em virtude das necessidades de cada situação concreta que se interponham à sua execução.

Dentre os mecanismos que integram a flexibilidade orçamentária estão os créditos adicionais, cuja abertura deve ser cuidadosa e observar os requisitos previstos em lei para tanto. Dos três tipos de créditos adicionais, se destacam os créditos extraordinários, que somente devem ser abertos quando situações que cumprem os quesitos de imprevisibilidade e urgência ocorram.

Nesse contexto, a Constituição Federal, em seu art. 167, determina que “a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”. Assim, o caminho tomado pelas autoridades, de inicialmente decretar o estado de calamidade pública e somente depois determinar medidas legais mais específicas a serem utilizadas no enfrentamento da crise, se mostra adequada, tendo em vista também o fato de que o art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que traz diversas permissões no sentido de flexibilizar o orçamento durante sua fase de execução identifica, dentre as situações que tornam a instituição dessas permissões possível, o estabelecimento do estado de calamidade pública.

O caso do coronavírus se trata inegavelmente de uma situação de calamidade pública que atende aos quesitos de urgência e imprevisibilidade que, conforme Lochagin, devem estar atrelados para permitir a abertura de créditos extraordinários na medida em que a Constituição “indica sua preferência por situações graves, marcadas pela imperiosidade de seu atendimento”, então “a imprevisibilidade não é uma medida em si, mas é qualificada pela urgência”. (LOCHAGIN, 2016, p. 120-121).

Ainda é importante ressaltar que a flexibilização do orçamento não foi apenas necessária no Brasil, mas foi uma situação que se impôs às mais diversas nações do mundo. As adaptações feitas ao orçamento brasileiro, ressalta-se, se inserem em um contexto de incertezas em termos mundiais, com implicações nos vários âmbitos governamentais, de modo a combater o que é mais urgente e preservar a saúde pública.

Os instrumentos financeiros utilizados até o momento neste plano de enfrentamento da Covid-19 têm como base especialmente a Emenda Constitucional n. 106 e a Lei Complementar n. 173, que têm possibilitado a destinação específica de recursos públicos na medida em que os órgãos e entes federativos deles necessitem, e a compatibilização desses gastos necessários, porém além do esperado para o período, com alguns institutos do equilíbrio fiscal, de modo a possibilitar, por exemplo, o controle popular deles, e sua adstrição à finalidade maior de combater o coronavírus.

Assim, o fenômeno de intensa flexibilização orçamentária notado durante o ano de 2020 no Brasil, se insere em um contexto mundial de incertezas geradas a partir da imprevisível crise sanitária do novo coronavírus, cujo enfrentamento exige o uso de ferramentas legais que permitam rapidez na abertura de crédito e transferências intergovernamentais e abrandamento das condições de gestão fiscal responsável perante

a notória incompatibilidade dos gastos necessários para as ações que compõem este enfrentamento com a regra de ouro do orçamento. Todavia, mesmo nos dispositivos que preveem, de acordo com o princípio da flexibilidade orçamentária, a suspensão das condições para a realização dessas operações financeiras, inseriu-se mecanismos de transparência e responsabilidade fiscal, de modo que nem a população fique desamparada, sem a possibilidade de o governo executar despesas conforme a presente necessidade, nem a gestão fiscal deste e dos próximos anos fique seriamente comprometida, com a suspensão integral de todo tipo de controle e equilíbrio neste âmbito.

São Paulo, dezembro de 2020.

## Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Portal do Planalto*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 out. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 106, de 7 de maio de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. *Portal do Planalto*, Brasília, DF, 7 maio 2020a. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm). Acesso em: 2 nov. 2020.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Portal do Planalto*, Brasília, DF, 4 maio 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 1 nov. 2020.

BRASIL. Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. *Portal do Planalto*, Brasília, DF, 27 maio 2020b. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp173.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm). Acesso em: 1 nov. 2020.

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Portal do Planalto*, Brasília, DF, 17 mar. 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 1 nov. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.898, de 11 de novembro de 2019. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. *Portal do Planalto*, Brasília, DF, 11 nov. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm). Acesso em: 30 out. 2020.



BRASIL. Lei n. 13.978, de 17 de janeiro de 2020. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. *Portal do Planalto*, Brasília, DF, 17 jan. 2020c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/13978.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/13978.htm). Acesso em: 1 nov. 2020.

BRASIL. Medida Provisória n. 929/2020, de 25 de março de 2020. Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, das Relações Exteriores, da Defesa e da Cidadania, no valor de R\$ 3.419.598.000,00, para os fins que especifica. *Portal da Câmara*, Brasília, DF, 25 mar. 2020d. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=1A25B300289AFFAFF7C85CEB0A809990.proposicoesWebExtemo1?codteor=1870317&filename=MPV+929/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1A25B300289AFFAFF7C85CEB0A809990.proposicoesWebExtemo1?codteor=1870317&filename=MPV+929/2020). Acesso em: 2 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.048 MC. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB. Intimado: Presidente da República. Relator: Ministro Gilmar Mendes. *Portal do Supremo Tribunal Federal*, Brasília, DF, 14 maio 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>. Acesso em: 29 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.357 MC-Ref. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. *Portal do Supremo Tribunal Federal*, Brasília, DF, 13 maio 2020e. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754438956>. Acesso em: 25 nov. 2020.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. EC 106/2020: institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública decorrente do coronavírus. *Dizer o Direito*, [s. l.], 8 maio 2020. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2020/05/ec-1062020-institui-regime.html>.

CICLO ORÇAMENTÁRIO. In: Glossário de termos orçamentários. *Portal do Senado Federal*. Brasília, DF, [2020]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/ciclo-orcamentario>. Acesso em: 2 nov. 2020.

CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do poder judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006.

CONTI, José Maurício. Hora é de “apertar o cinto” e contingenciar gastos. *Conjur*, São Paulo, 11 mar. 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-mar-11/contas-vista-hora-apertar-cinto-contingenciar-gastos>.

CONTI, José Maurício. *Levando o direito financeiro a sério: a luta continua*. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018.

CONTI, José Maurício. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Blucher, 2020.

COUTO, Leandro Freitas. A crise do Covid-19, regras orçamentárias e suas interpretações: mudanças necessárias? *Nota Técnica*, Brasília, DF, n. 28, abr. 2020. (Diest/IPEA). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9835/1/NT\\_28\\_Diest\\_A%20crise%20do%20Covid-19\\_regras%20or%20a7ament%20a1rias%20e%20suas%20interpreta%20a7%20c3%b5es.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9835/1/NT_28_Diest_A%20crise%20do%20Covid-19_regras%20or%20a7ament%20a1rias%20e%20suas%20interpreta%20a7%20c3%b5es.pdf).

CURRISTINE, Teresa; DOHERTY, Laura; IMBERT, Bruno; RAHIM, Fazeer Sheik; TANG, Vincent; WENDLING, Claude. *Elaboração de orçamentos em tempos de crise: guia para preparar o orçamento de 2021*. [S. l.], 29 jun. 2020. Disponível em: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/Portuguese/pr-special-series-on-covid-19-budgeting-in-a-crisis-guidance-for-preparing-the-2021-budget.ashx?la=en#:~:text=A%20prepara%C3%A7%C3%A3o%20do%20or%C3%A7amento%20para,da%20pandemia%20da%20COVID%2D19>.

DALLARI, Adilson Abreu. Orçamento impositivo. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011. p. 309-327.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (Brasília). *Créditos extraordinários da Covid-19: autorizado e pago por órgão*. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://datastudio.google.com/u/0/reporting/12071674-bd8c-4949-af82-504ce236bd5d/page/0KEbB>. Acesso em: 20 nov. 2020.

LARA, Rodrigo Pugliesi. A Lei 173/2020 e a progressão funcional dos servidores públicos. *Conjur*, São Paulo, 28 jul. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-28/rodrigo-lara-lei-complementar-1732020>.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo*. São Paulo: Blucher, 2016.

SCAFF, Fernando Facury. Eficácia do orçamento de guerra depende de capacidade de gerenciamento do Executivo. *Conjur*, São Paulo, 12 maio 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-12/contas-vista-orcamento-guerra-autonomia-gastos-inedita-presidente>.

SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo; GUIMARÃES, Arthur Porto Reis. A missão do 'Direito Financeiro de guerra' na luta contra a Covid-19. *Conjur*, São Paulo, 8 jul. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-08/scaff-guimaraes-direito-financeiro-guerra-covid-19>.