

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE  
FACULDADE DE DIREITO**

**GABRIELLE MOLINA**

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:  
Sua aplicação em situações de calamidade pública e tempos de pandemia**

**SÃO PAULO  
2021**

**GABRIELLE MOLINA**

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:**

**Sua aplicação em situações de calamidade pública e tempos de pandemia**

Trabalho de Graduação Interdisciplinar  
apresentado como requisito para obtenção  
do título de Bacharela no Curso de Direito da  
Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Cunha Chimenti

**SÃO PAULO**

**2021**

**GABRIELLE MOLINA**

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:**

**Sua aplicação em situações de calamidade pública e tempos de pandemia**

Trabalho de Graduação Interdisciplinar  
apresentado como requisito para obtenção  
do título de Bacharela no Curso de Direito da  
Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Ricardo Cunha Chimenti  
UPM

---

Profa. Dra. Fulvia Helena de Gioia  
UPM

---

Prof. Me. Denis Sarak  
Convidado externo da UPM

Dedico este trabalho a todos que contribuíram de maneira direta ou indireta em minha formação, em especial aos meus pais, Nelson Molina Jr. e Jocelene Morales Molina, e à minha irmã, Nathalia Molina.

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de agradecer, primeiro, a Deus, que fez com que os meus objetivos fossem alcançados, sempre me dando forças para não desistir e desanimar.

Em segundo lugar, aos meus pais, Nelson Molina Júnior e Jocelene Morales Molina, por me apoiarem em todos os momentos e decisões que tomei, além de me aconselharem e ajudarem ao longo desta jornada, me proporcionando as melhores oportunidades que puderam ao longo dos meus 23 anos. Se não fossem vocês, eu não estaria aqui, essa vitória é nossa.

Agradeço também à minha irmã Nathalia Molina, minha grande inspiração para seguir na carreira jurídica e minha maior incentivadora no mundo da leitura, além de ser minha eterna confidente e segunda mãe: obrigada por ser o modelo que eu precisei, eu tenho muito orgulho de ter você como irmã.

Gostaria de agradecer também à minha amiga Gabrielle Ferreira Mancini, que me acompanha desde os tempos de escola, você sempre foi a minha irmã de outra mãe e o abraço apertado que sempre pude contar: obrigada por todos os momentos e pelo apoio durante o caminho, eu te amo.

Além disso, agradeço também às minhas amigas Marcella Miranda Mattasoglio e Aretha Campos: obrigada pelos momentos que passamos nesses últimos anos, vocês foram essenciais para que eu pudesse alcançar meu objetivo.

Por fim, agradeço aos amigos que fiz no decorrer da graduação, levarei vocês sempre em meu coração: Natalia Domingues Ramos, Gabriela Oliveira, Isabella Fidelli, Ana Karina Gentil, Ramon Mattos, Luiz Otávio Ventura e André Ricosti.

## RESUMO

O presente trabalho visa o estudo e análise da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com relação a sua aplicação ao estado de calamidade pública, com ênfase na pandemia do Coronavírus (*Covid-19*) que assolou o Brasil e o mundo entre os anos de 2020 e 2021. A Lei de Responsabilidade Fiscal consiste em uma das normas de maior importância no cenário nacional, dando efetividade ao cumprimento das leis orçamentárias previstas na Constituição Federal, tais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), prevendo sanções aos entes federativos e aos gestores em caso de descumprimento. O ponto controverso envolve o fato de a LRF precisar ser constantemente emendada durante o período de pandemia, não sendo cumpridas as suas determinações previstas para o estado de calamidade pública, de modo a abrir brechas para os gestores instituírem um verdadeiro estado de exceção, procedendo sem orientações formais na elaboração e promulgação das leis orçamentárias que entraram em vigor no ano de 2021, descumprindo constantemente o teto de gastos estipulado. Dessa forma, será observado e comparado como a lei em sua essência não foi aplicada quando mais se fez necessário, principalmente no que diz respeito à elaboração de um “orçamento de guerra”, criando um cenário de insegurança e fazendo surgir o “orçamento paralelo”.

**Palavras-chave:** Lei de Responsabilidade Fiscal. Estado de calamidade pública. Leis orçamentárias.

## **ABSTRACT**

The present work aims the study and analysis of the Fiscal Responsibility Law, in relation to your application to the state of public calamity, with emphasis on the Coronavirus (Covid-19) pandemic that devastated Brazil and the world between the years of 2020 and 2021. The Fiscal Responsibility Law is one of the most important rules on the national scene, making effective compliance with the budget laws provided for in the Federal Constitution, such as the Multiannual Plan, the Budget Guidelines Law, and the Annual Budget Law, providing for sanctions to federal entities and managers in case of non-compliance. The controversial point involves the fact that the Fiscal Responsibility Law had to be constantly changed during the pandemic period, not complying with its provisions for the state of public calamity, with gaps open for managers to establish a true state of exception, proceeding without formal guidance with the drafting and enactment of budget laws that came into force in 2021, constantly failing to comply with the stipulated spending ceiling. In this way, it will be observed and compared how the law in your essence was not applied, when necessary, especially regarding the elaboration of a "war budget", creating a scenario of insecurity and giving rise to the "parallel budget".

**Keywords:** Fiscal Responsibility Law. Public calamity. Budget bills.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2 ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL: AS MUDANÇAS INTRODUZIDAS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1 Introdução ao conceito de orçamento público .....</b>	<b>10</b>
<b>2.2 As leis orçamentárias.....</b>	<b>11</b>
2.2.1 O Plano Plurianual (PPA).....	11
2.2.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	13
2.2.3 A Lei Orçamentária Anual (LOA).....	16
<b>2.3 Emenda Constitucional nº 95/2016: O Teto de Gastos para as despesas primárias .....</b>	<b>18</b>
2.3.1 Objetivos e vigência da emenda constitucional do Teto de Gastos .....	18
<b>3 A Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101/2000.....</b>	<b>21</b>
<b>3.1 Aspectos gerais da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) .....</b>	<b>23</b>
3.1.1 Aspecto 01: O planejamento orçamentário .....	24
3.1.2 Aspecto 02: A transparência fiscal .....	24
3.1.3 Aspecto 03: O equilíbrio das finanças .....	25
3.1.4 Aspecto 04: A responsabilidade fiscal.....	26
<b>3.2 Lei de Responsabilidade Fiscal: Aplicação no estado de calamidade pública .....</b>	<b>27</b>
<b>3.3 Emenda Constitucional nº 106/2020: A PEC do orçamento de guerra</b>	<b>29</b>
<b>3.4 Emenda Constitucional nº 109/2021: A PEC emergencial.....</b>	<b>31</b>
<b>4 Aplicação dos princípios orçamentários e da lei de responsabilidade fiscal no estado de calamidade pública.....</b>	<b>36</b>
<b>4.1 Análise dos efeitos das Emendas Constitucionais ao cenário de calamidade pública.....</b>	<b>36</b>
<b>4.2 Orçamento de 2021: o impacto após o estado de calamidade pública</b>	<b>38</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>43</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>45</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Muito embora a Constituição Federal (CF/88) tenha determinado que as Leis Orçamentárias deveriam ser elaboradas e seguidas pelos governantes (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), foi só com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a norma mais importante no cenário fiscal brasileiro, que tais dispositivos passaram a terem o seu efetivo cumprimento, uma vez que, para diversas regras serem seguidas, só seria possível caso fossem previstas sanções em seu descumprimento, tanto de origem administrativa, quanto penal.

O primeiro capítulo deste trabalho trará a evolução histórica do orçamento público brasileiro, sendo abordada a estrutura, conteúdo e disposições atuais da tríade orçamentária, sendo estas: (i) o Plano Plurianual (PPA), com duração de quatro anos, e dispendo de maneira regionalizada a respeito dos programas de duração continuada, bem como as despesas de capital; (ii) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ditando o planejamento operacional do ano seguinte; e (iii) a Lei Orçamentária Anual (LOA), a qual trará a execução das metas traçadas nas leis anteriores. Por fim, o capítulo abordará a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, a qual dispôs sobre o congelamento de gastos por 20 anos das despesas primárias, permitindo apenas o reajuste anual, de acordo com a inflação.

O segundo capítulo será responsável por exaurir a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 2000), abordando suas modificações ao longo do tempo, além de sua construção com base nos seguintes pilares: (i) o planejamento orçamentário; (ii) a transparência fiscal; (iii) o equilíbrio das finanças; e (iv) a responsabilidade. Além disso, será demonstrada a aplicação da Lei em estado de calamidade pública, além das modificações que ela sofreu em decorrência da pandemia do *Covid-19*, acarretando na promulgação das Emendas Constitucionais nº 106/2020 e 109/2021.

O terceiro e último capítulo versará sobre a aplicação prática do não cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e da afetação do orçamento público com a falta de planejamento e constantes mudanças, acarretando, inclusive, na formação de um “orçamento paralelo”, rompendo o teto de gastos, e trazendo grandes prejuízos para os mais diversos setores, como, por exemplo, a educação, resultando em um cenário de insegurança para a política fiscal.

A análise de toda a conjuntura apresentada resultará na conclusão de que é imprescindível uma reformulação definitiva na Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente no que diz respeito ao enfrentamento do estado de calamidade pública, fazendo com que os governantes sigam os dispositivos e sofram as sanções aplicáveis caso não procedam com o planejamento necessário.

## **2 ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL: AS MUDANÇAS INTRODUZIDAS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

O orçamento público brasileiro ganhou a disposição que possui atualmente após uma longa e complexa evolução normativa, a qual teve importantes desdobramentos com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Com isso, observou-se a criação de novas estruturas para as peças orçamentárias, sendo estas o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, além da garantia uma ativa participação do Poder legislativo, resguardando um equilíbrio entre os poderes e a aplicação do processo democrático.

### **2.1 Introdução ao conceito de orçamento público**

O orçamento público foi instituído pelos artigos 165 ao 169 da Carta Magna de 1988 como um sistema de planejamento estrutural, visando, além do equilíbrio fiscal, que este fosse um instrumento de planejamento e gestão, bem como de controle financeiro do Estado. Observa-se o conceito dado por Aliomar Baleeiro ao termo:

O orçamento público é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza, por certo período de tempo, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei. (1997, p. 387).

Além disso, objetivou-se também que o cidadão tivesse a possibilidade de observar e compreender a destinação dos recursos que o governo arrecada, além de suas prioridades (como, por exemplo, educação, saúde e segurança pública), visto que nenhum gasto poderá ser realizado pela administração pública sem estar fixado no orçamento anual.

Ou seja, a Constituição Federal de 1988 instituiu o orçamento público como se conhece hoje, semelhante a um sistema de planejamento estrutural, integrando a política econômica e a política fiscal, filtrando e redistribuindo as riquezas.

Ao observar a importância do instituto do orçamento público, nota-se que este não se reduz a um simples ato administrativo, ele se trata do maior trabalho dos poderes, os quais objetivam alcançar as pretensões necessárias para a administração do Estado.

Posto isso, este sistema tem alguns aspectos a serem cumpridos que valem a pena serem citados, são estes:

- a) Aspecto técnico: O orçamento público é elaborado através das normas de Direito Financeiro e da Contabilidade Pública;
- b) Aspecto jurídico: Materializa-se através da Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual;
- c) Aspecto econômico: Engloba todas as receitas e despesas, demonstrando a situação financeira do Estado;
- d) Aspecto político: Contempla as necessidades e objetivos dos três poderes, concentrando as políticas públicas de cada um deles, e envolvendo as decisões de interesse do povo.

Tal instrumento de programação, em conformidade com os aspectos anteriormente citados, é materializado pelas leis orçamentárias previstas na Constituição Federal, sendo que estas se complementam entre si para equilibrar as contas públicas, conforme se verá a seguir.

## **2.2 As leis orçamentárias**

Conforme exposto anteriormente, a Carta Magna de 1988 trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro uma nova estrutura de leis orçamentárias que deverão ser elaboradas, aprovadas e executadas de forma integrada e harmônica pelos três poderes, fazendo com que os representantes programem as receitas e despesas do Estado no curto, médio e longo prazo.

Cabe ressaltar também que, em função da simetria das normas constitucionais, todos os artigos que regem o orçamento público presentes na Constituição Federal são aplicáveis aos estados, municípios e ao Distrito Federal, sendo que estes têm autonomia apenas para matérias de baixa relevância.

### **2.2.1 O Plano Plurianual (PPA)**

O Plano Plurianual é o primeiro planejamento estratégico de longo prazo, que influenciará na elaboração das demais leis orçamentárias. Ele tem por objetivo estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para os programas de duração continuada, bem como as

despesas de capital, conforme disposto no art. 165, parágrafo 1º da Constituição Federal.

As despesas de capitais, citadas na legislação, dizem respeito aos investimentos, as inversões financeiras e as transferências de capital, ou seja, as despesas que aumentam o patrimônio público ou amortizam a dívida pública. Já os programas de duração continuada são aqueles em que o prazo de duração ultrapassa um exercício financeiro – equivalente ao ano civil (ABRAHAM, 2021a, pp. 348-349).

O PPA é uma norma de quatro anos de duração, sendo o primeiro ano de mandato do presidente em exercício o seu período de elaboração, devendo o projeto de lei no âmbito federal ser enviado ao Congresso Nacional até 31 de agosto. A sua vigência iniciará no segundo ano de mandato e encerrará no primeiro ano do mandato seguinte, visando proporcionar uma transição de governo segura, garantindo a continuidade do orçamento promovido pelo antecessor.

Ressalta-se, porém, que as leis nas esferas estaduais e municipais poderão determinar prazos distintos para a elaboração do plano plurianual, apesar de, geralmente, seguirem o calendário da União Federal.

Além disso, ela é caracterizada como não autoexecutável, uma vez que para alcançar as suas metas estipuladas dependerá da execução da Lei Orçamentária Anual, e é vedado, sob pena de crime de responsabilidade, qualquer investimento que ultrapasse um exercício financeiro para a sua execução sem que haja expressa autorização no PPA, ou lei específica que permita a inclusão deste (ABRAHAM, 2021a, pp. 348-349).

Para o período de 2020 a 2023, o PPA foi instituído através da Lei nº 13.971/2019, pelo então presidente em comando Jair Messias Bolsonaro, representando ações no valor aproximado de R\$ 6,8 trilhões para os próximos quatro anos, além de estabelecer cinco principais áreas de investimentos: econômico, social, infraestrutura, ambiental e institucional. Com 13 diretrizes e 15 temas, a lei em referência possui 69 programas, com 69 objetivos e metas para os anos de sua duração.

O primeiro PPA feito com base na Emenda Constitucional nº 95, que prevê o congelamento do teto de gastos por 20 anos, buscou priorizar o eixo econômico, prevendo uma destinação de verbas de R\$ 4,4 trilhões ao longo dos quatro anos de sua duração.

Além disso, o plano tem como meta educacional o programa “Educação Básica de Qualidade”, o qual teve a maior destinação de verbas em sua área de especialização, além do “Atenção Integral à Primeira Infância”, visando trabalhar as políticas públicas voltadas à primeira infância (zero a seis anos de idade), sendo considerada uma das prioridades do PPA. Ainda, o PPA também permitiu que os investimentos prioritários sejam financiados por emendas parlamentares impositivas<sup>1</sup>.

Por fim, ao sancionar o texto final, o presidente Jair Bolsonaro entendeu por bem vetar as diretrizes chamadas de “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas” (ODS).

Tal instituto visava enfrentar os desafios na busca de acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima, e garantir que os brasileiros possam desfrutar de paz e prosperidade.

Segundo o chefe de Estado, ao inserir se o dispositivo no PPA 2020-2023:

[...] acaba por dar-lhe, mesmo contrário à sua natureza puramente recomendatória, um grau de cogência e obrigatoriedade jurídica, em detrimento do procedimento dualista de internalização de atos internacionais, o que viola a previsão dos arts. 49, inciso I, e art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal. (ZAIA, 2019, *Online*).

Consonante exposto, o PPA dependerá da LDA e da LOA para cumprir com as metas estipuladas, sendo assim, passar-se-á a detalhá-las.

### 2.2.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Prevista no art. 165, inciso II, da Constituição Federal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias é o segundo passo do governo federal após a elaboração do PPA, devendo ser enviada até o dia 15 de abril de cada ano para aprovação do Congresso Nacional, ditando o planejamento operacional do ano seguinte, além de influenciar também na elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Nesse sentido, estabelece a Carta Magna:

Art.165, CF/88. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...] §2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridade da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida

---

<sup>1</sup> As emendas parlamentares impositivas são uma verba do orçamento direcionadas para os parlamentares, que poderão indicar sua aplicação, e o governo federal terá a obrigação de executá-las. (CALGARO; BARBIÉRI; CLAVERY, 2020, *Online*).

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, *Online*).

Ou seja, a LDO é considerada um orçamento prévio, em que se discutirá e fundamentará os grandes projetos e alocações das verbas do governo federal no ano fiscal seguinte.

Posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, publicada em 2000, determinou, em seu artigo 4º, outras matérias que deverão ser abordadas pela LDO, sendo estas:

Art. 4º, LRF. A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no §2º do art. 165 da Constituição e:

I – disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do §1º do art. 31;

[...]

- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

(BRASIL, 2000, *Online*).

A LRF previu também, nos §1º e §3º do artigo 4º, dois anexos que deverão acompanhar a LDO de cada exercício, sendo estes o Anexo de Metas Fiscais e o de Riscos Fiscais.

O primeiro traz o estabelecimento de “metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes” (BRASIL, 2000, *Online*).

No caso do resultado nominal, este representa a diferença entre as receitas e as despesas totais no exercício financeiro. Enquanto o resultado primário será a diferença entre as receitas e despesas primárias no exercício excluindo, também, a parcela referente aos juros nominais incidentes sobre a dívida líquida (BRASIL, 2021c, *Online*).

O anexo em questão conterá também:

Art. 4º, LRF. [...] §2º [...]

I – avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II – demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistências delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III – evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV – avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes feral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhados;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

(BRASIL, 2000, *Online*).

Já o Anexo de Riscos Fiscais avaliará os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas caso os riscos se concretizem, consoante disposto no artigo 4º, §3º, da LRF.

O Desembargador Federal do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Marcus Abraham, dispôs, em seu livro, acerca da interpretação sobre riscos fiscais:

Pode-se dizer que *riscos fiscais* são possibilidades de ocorrência de eventos capazes de afetar as contas públicas, prejudicando o alcance dos resultados fiscais estabelecidos como objetivos e metas. Para que esses eventos sejam classificados como riscos fiscais, uma condição necessária é a de que os mesmos não possam ser controlados ou evitados pelo governo. (2021a, p. 351) (Grifos do autor).

O Relatório de Riscos Fiscais da União (RRF), elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, tem o papel de complementar o Anexo de Riscos Fiscais, englobando a identificação e a quantificação dos principais riscos, de modo a apresentar uma avaliação gerencial destes, em formato mais sintético (BRASIL, 2020f, *Online*).

De acordo com este, os riscos são divididos em: a) riscos fiscais relacionados a variações em parâmetros macroeconômicos, como, por exemplo, inflação, taxas de juros e câmbio; e b) riscos fiscais específicos, que englobam demandas judiciais contra a União, garantias, riscos associados a programas de governos, entre outros (ABRAHAM, 2021a, p. 352).

O mapeamento de tais eventos se faz necessário pois, caso todos venham a ocorrer, podem prejudicar o cumprimento das leis orçamentárias elaboradas pelo governo federal, comprometendo os objetivos traçados e impedindo o cumprimento de regras fiscais, como o Teto dos Gastos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias elaborada para o ano de 2021 foi materializada na Lei nº 14.116 de 31 de dezembro de 2020, possuindo algumas peculiaridades, tendo em vista o cenário de pandemia ocasionada pela *Covid-19*.



O fato mais curioso, e que vale a pena citar no presente momento, foi a estipulação de uma meta fiscal flexível, ao invés de estipular valores concretos. A justificativa do governo federal para seguir com esse procedimento foi que, devido ao impacto na economia ocasionado pelo isolamento social, se faz impossível estipular o quanto seria arrecadado no ano fiscal seguinte (MACHADO, 2020, *Online*).

Outros pontos que foram mudados na LDO devido o cenário de pandemia serão abordados posteriormente, no transcorrer do presente trabalho.

### 2.2.3 A Lei Orçamentária Anual (LOA)

A última lei orçamentária, conhecida como Lei Orçamentária Anual, nada mais é do que a execução das metas traçadas pelo Plano Plurianual e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Seu projeto de lei é elaborado anualmente pelo Poder Executivo, devendo ser encaminhado ao Poder Legislativo até 31 de agosto de cada ano, sendo que este último terá até o dia 22 de dezembro para discutir e votar o orçamento. Caso o prazo em questão não seja cumprido, será considerado como proposta a LDO vigente, que deverá ter os seus valores atualizados.

De acordo com o art. 165, §5º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a LOA subdivide-se em três orçamentos principais:

- a) O orçamento fiscal (receitas e despesas) dos três poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;
- b) O orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, e que sejam dependentes da União (art. 2º, III, da LRF);
- c) 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;

Trata-se, em síntese, de uma lei em que constará todas as receitas e despesas orçamentária do ano fiscal. Contudo, o simples fato de possuir uma

despesa em seu orçamento, não se faz obrigatória a sua execução, pois refere-se a uma norma autorizativa, e não impositiva.

Além disso, o art. 165, §6º, da Constituição Federal determinou que a LOA sempre será acompanhada de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, uma vez que deverá existir um equilíbrio entre a renúncia fiscal com o aumento de receita ou diminuição de despesa (BRASIL, 1988, *Online*).

O art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal também estabeleceu que a Lei Orçamentária Anual deverá conter em anexo um demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes no Anexo de Metas Fiscais, previsto na LDO, bem como as medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado<sup>2</sup>, incluindo previsões de reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na LDO para custear o pagamento de imprevistos (BRASIL, 2000, *Online*).

A Lei Orçamentária Anual referente ao ano fiscal de 2021 é a Lei nº 14.144, publicada em 22 de abril de 2021, ou seja, com um atraso em relação ao prazo fixado na legislação.

Com um orçamento irreal, a LOA sancionada para este ano não traduziu o cenário de pandemia vivenciado pelo país desde meados de março de 2020, deixando de prever sobre o reforço estrutural na saúde, a reedição do auxílio para as pessoas que perderam sua renda, e a ajuda aos estudantes para terem aulas remotas.

Posteriormente, a Lei foi alterada para permitir a abertura de créditos suplementares para atender as despesas de assistências sociais no enfrentamento da pandemia de *Covid-19*, as quais deveriam estar presentes na primeira versão da LOA, a partir de recursos do Auxílio Brasil, de acordo com as recomendações feitas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (SANT'ANA, 2021, *Online*).

Apesar de, na teoria, o Brasil possuir um orçamento organizado e estruturado, sendo separado em eixos e de maneira transparente, na prática os

---

<sup>2</sup> O conceito de despesa obrigatória de caráter continuado é trazido pelo Art. 17, LRF: "Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios". (BRASIL, 2000, *Online*).

governantes não seguem o roteiro determinado pela Constituição Federal, sendo inclusive de conhecimento do povo a utilização do termo “orçamento paralelo”, principalmente após a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, a qual será abordada em seguida.

### **2.3 Emenda Constitucional nº 95/2016: O Teto de Gastos para as despesas primárias**

Dando continuidade à exposição da organização financeira do Estado, o governo federal, a partir de 2014, passou por um grande cenário de crise fiscal, política e econômica, resultando, inclusive, no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff.

Sendo assim, o então presidente Michel Temer entendeu pela necessidade da contenção das despesas primárias, sendo estas os gastos com pessoal, custeio e investimentos, ressalvadas as despesas financeiras, optando por não comprometer o aumento da tributação no país, uma vez que o Brasil já possui uma excessiva carga tributária, podendo o seu aumento prejudicar a atividade produtiva e a eficiência arrecadatória (PASCOAL, 2019, pp. 104-105).

Nesse cenário, foi então promulgada a Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016, conhecida como a Emenda do Teto de Gastos, visando instituir um Novo Regime Fiscal (NRF), para evitar com que as despesas primárias do governo federal cresçam mais do que a inflação.

#### **2.3.1 Objetivos e vigência da emenda constitucional do Teto de Gastos**

A EC nº 95/2016 previu de maneira geral que, pelo prazo de 20 anos, contados de 2017, as despesas primárias dos órgãos do governo federal não poderão ultrapassar o valor de suas despesas primárias referentes ao exercício financeiro anterior, atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou qualquer outro índice que venha a substituí-lo (BRASIL, 2016a, *Online*).

Dentre as áreas mais afetadas pela implementação do teto de gastos, a educação e a saúde foram as mais prejudicadas, uma vez que sua arrecadação era vinculada diretamente com à arrecadação tributária, e quanto maior esta, maior também os gastos com o respectivo setor, aumentando a necessidade de despesas

futuras para a manutenção da estrutura. Observe-se o seguinte trecho da exposição de motivos da EC nº 95/2016:

Um desafio que se precisa enfrentar é que, para sair do viés pró-cíclico da despesa pública, é essencial alterarmos a regra de fixação do gasto mínimo em algumas áreas. Isso porque a Constituição estabelece que as despesas com saúde e educação devem ter um piso, fixado como proporção da receita fiscal. É preciso alterar esse sistema, justamente para evitar que nos momentos de forte expansão econômica seja obrigatório o aumento dos gastos nessas áreas e, quando da reversão do ciclo econômico, os gastos tenham que desacelerar bruscamente. (MEIRELLES; OLIVEIRA, 2016, p. 07).

Dentre os nove artigos acrescentados ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), foi prevista a possibilidade de alteração da Emenda Constitucional a partir do seu décimo ano, por meio de lei complementar de iniciativa do Presidente da República, estando limitada a uma mudança por mandato presidencial.

Além disso, foram previstas também sanções aos Poderes ou Órgãos que desrespeitarem o seu limite, subdividindo-se em gerais e específicas, e sendo estas aplicadas até o final do exercício fiscal de retorno das despesas ao seu respectivo limite.

As sanções gerais se resumem na impossibilidade do aumento de despesa com pessoal, incluindo as revisões das remunerações de servidores. Já as específicas são aplicadas diretamente ao Poder Executivo, em caso de descumprimento do limite deste, ficando vedado a: a) criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e b) concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

Dando continuidade, o artigo 107, parágrafo 6º do ADCT dispõe as hipóteses em que o teto de gastos não se aplicaria, sendo de suma importância o inciso II, o qual dispõe sobre a não incidência em caso de abertura de créditos extraordinários<sup>3</sup>.

Sua importância se dá, atualmente, devido ao fato de que gastos advindos da pandemia do *Covid-19* terem sido computados como créditos extraordinários, não adentrando no teto de gastos de 2020/2021 (PRISCITELLI, 2021, pp. 130-131).

---

<sup>3</sup> Os créditos extraordinários são as autorizações de despesas, feitas muitas vezes por meio de medidas provisórias, em razão de guerra externa ou sua iminência e situações de calamidade pública. (SECOM TCU, 2017, *Online*).

Contudo, demonstra-se ser uma prática corrente a abertura de créditos para alocar as novas despesas no orçamento, sem que este se faça realmente necessário.

Sendo assim, o fato de existir uma estrutura orçamentária no país, inclusive possibilitando a coexistência das regras previstas na Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e Emenda Constitucional nº 95, não evita que os governantes e legisladores coloquem o país em uma grave crise econômica, em decorrência do aumento de despesas, com um grande impacto na dívida pública, fazendo com que sejam utilizadas manobras para alcançar os seus objetivos com o orçamento público.

O presente trabalho visa expor justamente o chamado “orçamento paralelo”, feito corriqueiramente pelo governo federal, e o agravamento da situação com a disseminação da pandemia do *Covid-19* durante os anos de 2020 e 2021, trazendo à tona, inclusive, dúvidas sobre o cumprimento do teto de gastos estipulado.

### **3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000**

Dando continuidade à estrutura orçamentária do país, têm-se a Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, visando regulamentar os artigos 163, 165 e 169 da Constituição Federal, fixando normas para a política de gestão fiscal no Brasil e buscando uma maior transparência, planejamento, controle e responsabilidade.

Fez-se necessária a edição de tal legislação após sucessivas crises financeiras enfrentadas pelo país, além de observar-se uma tendência no cenário internacional pela reforma fiscal, orçamentária e de gestão pública, sendo impulsionada, principalmente, por pressão do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional de Desenvolvimento (BIRD).

Observa-se o ponto de vista do Des. Marcus Abraham a respeito da criação de tal norma:

As sucessivas crises no mercado financeiro internacional, que geraram a contração do crédito global ao longo da década de 1990; o crescente endividamento do setor público, que alimentava o fantasma da moratória por uma temida impagabilidade das dívidas interna e externa; os elevados índices de inflação existentes no período, que camuflavam a deterioração das contas públicas e que representavam uma forma perversa de financiamento do setor público, ao impor o chamado “imposto inflacionário” às camadas menos favorecidas da população, que não tinham acesso à moeda indexada; e o galopante déficit nas contas previdenciárias, que estava por inviabilizar o pagamento de aposentadorias e pensões – todos estes foram fatores político-econômicos decisivos para a criação de normas para disciplinar o ajuste fiscal tão necessário diante de um iminente esgotamento de recursos financeiros imprescindíveis para a execução das políticas públicas. (2021a, p. 405).

Ressalta-se, porém, que a LRF não objetivou a revogação da Lei nº 4.320/1964, a qual regula a elaboração e execução dos orçamentos públicos há mais de cinquenta anos, sendo, de acordo com o jurista Carlos Ayres Britto, “a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico, logo abaixo da Constituição Federal” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF, 2008, p. 92).

Ambas coexistem em harmonia, sendo o objetivo central da Lei nº 4.320/1964 estabelecer as normas gerais para elaboração do orçamento público, enquanto a Lei de Responsabilidade Fiscal busca, conforme o seu próprio nome dispõe, fixar as normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Ressalta-se, porém, que a LRF, importante marco regulatório fiscal no Brasil, sofreu algumas modificações no decorrer do tempo, sendo as mais importantes:

- a) Lei Complementar nº 131/2009 – Determinou a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, Municípios e Distrito Federal (BRASIL, 2009, *Online*);
- b) Lei Complementar nº 156/2016 – Complementou a LRF, trazendo novos mecanismos de transparência, prevendo sanções em caso de descumprimento, impedindo que os entes da Federação recebam transferências voluntárias e contratem operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (BRASIL, 2016b, *Online*);
- c) Lei Complementar nº 159/2017 – Determinou o prazo de validade para verificação das condições de realização das operações de crédito de cada ente da Federação, além das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente, bem como a análise realizada para a concessão de garantia pela União (BRASIL, 2017, *Online*);
- d) Lei Complementar nº 164/2018 – Estabeleceu a não penalização excessiva dos Municípios que deixarem de receberem recursos, desde que não seja sua culpa (BRASIL, 2018, *Online*);
- e) Lei Complementar nº 173/2020 – Concedeu auxílio aos entes federativos no enfrentamento da pandemia do *Covid-19*, ampliando as restrições ao aumento de gastos de pessoal nos últimos 180 dias de mandato, passando a abranger as parcelas de aumento a serem suportadas pelo governante sucessor em exercícios fiscais seguintes, bem como incrementou o artigo 65 da LRF<sup>4</sup>, em virtude da notória

---

<sup>4</sup> Cf. a nova redação do Art. 65, LRF: “Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação: I - Serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70; II - Serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9o.

§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;

incapacidade de fornecer meios adequados para a atuação rápida e eficaz do Poder Público no enfrentamento da pandemia (BRASIL, 2020d, *Online*).

Considerado um importante instrumento na busca do equilíbrio das contas públicas, a Lei de Responsabilidade Fiscal buscou justamente evitar o cenário caótico que o país vem enfrentando nos últimos anos, através da responsabilização dos governantes pelo planejamento e execução do orçamento público, implementando a responsabilidade fiscal na gestão dos recursos públicos.

### **3.1 Aspectos gerais da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**

A LRF foi promulgada com o objetivo central de controlar o caos e a irresponsabilidade fiscal dos governos anteriores, visando diminuir os gastos desnecessários, promover um equilíbrio entre as receitas e as despesas, controlar o *déficit* público sem lastro, além de instituir um processo estrutural de controle do endividamento público.

Para isso, fez-se necessário sua elaboração sobre quatro pilares principais, sendo estes: o planejamento orçamentário, a transparência fiscal, o equilíbrio das finanças e a responsabilidade. Tais pontos serão analisados nos tópicos seguintes.

---

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.

§ 2º O disposto no §1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública:

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

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

§ 3º No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes.

(BRASIL, 2000, *Online*).



### 3.1.1 Aspecto 01: O planejamento orçamentário

Conforme exposto anteriormente no presente trabalho, a Constituição Federal tratou de planejar o orçamento público em seu artigo 165 e seguintes, exigindo a elaboração das leis orçamentárias, tais como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Contudo, apesar da trindade orçamentária estar prevista desde a promulgação da Carta Magna, em 1988, elas eram peças ilusórias, que não conferiam o devido equilíbrio aos gastos, sendo então necessária as normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal para colocar em prática tal feito.

Sendo assim, a LRF passou a prever a necessidade do acompanhamento dos resultados do orçamento, para que estes fossem concretos e visíveis pelos governantes, e pela própria população.

De tal maneira, conforme o próprio Des. Marcus Abraham concluiu “associar os números orçamentários às metas propostas e mensurar se estas foram alcançadas é uma das virtudes do novo ciclo orçamentário” (2021a, p. 413).

### 3.1.2 Aspecto 02: A transparência fiscal

O segundo pilar da Lei de Responsabilidade Fiscal baseia-se na transparência fiscal na prestação de contas, obrigando os governantes e legisladores a divulgarem em veículos de fácil acesso, inclusive pela *internet*, as informações relacionadas as finanças e serviços públicos<sup>5</sup>.

Cada governante deverá providenciar a publicação do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), em linguagem simples e objetiva.

O primeiro será publicado até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre, com o objetivo de controlar, monitorar e cumprir com a publicidade

---

<sup>5</sup> Cf. o Art. 48, §2º, LRF: “Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. [...]”

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público”. (BRASIL, 2000, *Online*).

dos limites estabelecidos pela LRF, como, por exemplo as despesas, com pessoal e a contratação de operação de crédito.

Já o segundo é um documento mensal, disponibilizado pelo Tesouro Nacional, permitindo o acompanhamento e a análise das ações governamentais, conforme disposto nas leis orçamentárias.

Tal ato visa facilitar o acompanhamento por qualquer cidadão das informações atualizadas sobre a execução das leis orçamentárias, obtendo informações sobre os recursos públicos e sua aplicação direta, além de sua origem, valores e os favorecidos por este.

Entretanto, a transparência não se resume apenas à quantidade de informação posta à disposição, mas se constitui também pela sua qualidade e utilidade, dando condições para o cidadão participar da vida em sociedade, fortalecendo sua cidadania fiscal.

Ainda, um instrumento que trabalhou harmonicamente com a LRF nesse pilar foi a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), colocando à disposição da população todo o tipo de informação, inclusive: (i) às informações relativas à implementação, acompanhamento e resultado dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores de propostos; (ii) aos dados dos resultados de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores;

Por fim, salienta-se que os controles de transparência foram instituídos de maneira isonômica para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos, sendo todos obrigados a prosseguirem com a publicação de suas demonstrações fiscais.

### 3.1.3 Aspecto 03: O equilíbrio das finanças

O motivo principal, que inclusive desencadeou a necessidade de elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi o cenário de instabilidade financeira que assolava o Brasil nos anos que antecederam à promulgação da norma, sendo que, assim, certamente um de seus pilares seria o equilíbrio das finanças públicas.

A criação de mecanismos, como a limitação de gastos e as metas de *superávit* fiscal, além da reorganização do relacionamento financeiro entre as

esferas federais, estaduais e municipais, foram providências de suma importância para o saneamento e reorganização das dívidas.

Frisa-se, também, conforme já apontado ao longo do presente capítulo, que o acompanhamento dos resultados do orçamento foi de suma importância para atingir as metas estabelecidas, fazendo com que os entes federativos associassem os números orçamentários com as metas propostas, mensurando se foram alcançadas.

#### 3.1.4 Aspecto 04: A responsabilidade fiscal

Por fim, o último – mas não menos importante – pilar da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal foi a responsabilização do administrador público em caso de maus usos dos recursos públicos, com aplicação de sanções administrativas e penais, previstas nas mais diversas legislações.

Este princípio visa dar cumprimento à norma, prevendo sanções institucionais e pessoais pelo descumprimento dela, uma vez que não seria eficaz a estipulação de inúmeras regras, se não houvesse consequências em caso de descumprimento.

As sanções institucionais visam atingir os entes federativos, órgãos e poderes que eventualmente descumpram uma norma imposta, sendo estas de natureza financeira, como, por exemplo: a suspensão das transferências voluntárias, com exceção da saúde, educação e assistência social, as contratações de operações de crédito e a obtenção de garantias.

Já as sanções pessoais têm como objetivo a punição do agente que violou as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, com reflexos de natureza criminal, política (perda do cargo e suspensão dos direitos políticos), administrativa e civil (pagamento de multa e restituição ao governo).

Salienta-se, ainda, que tais sanções não estão previstas apenas na Lei Complementar nº 101/2000, como também no Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940), Lei nº 1.079/1950 (Lei sobre os crimes de responsabilidade das autoridades da União e Estados), Decreto-Lei nº 201/1967 (Lei sobre os crimes de responsabilidade dos prefeitos e vereadores), Lei nº 8.429/1992 (Lei de improbidade

administrativa) e a Lei nº 10.028/2000 (Lei que introduziu ao Código Penal os crimes contra as finanças públicas)<sup>6</sup>.

### **3.2 Lei de Responsabilidade Fiscal: Aplicação no estado de calamidade pública**

Conforme disposto nas normas vigentes no país, a calamidade pública trata de uma situação reconhecida pelo Poder Público, via de regra solicitada pelos governantes dos Estados ou Municípios – mas não impedindo o governo federal de também solicitar –, devido à uma circunstância extraordinária, provocada por desastre natural, humano ou misto, que cause sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade e à vida de seus integrantes (ABRAHAM, 2021a, p. 464).

Como a decretação desse estado acarreta o desequilíbrio das contas públicas, aumentando os gastos para o enfrentamento e reduzindo o consumo, a produção e a arrecadação de receitas, os legisladores entenderam por bem, na elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal, dispor quais regras poderiam ser afastadas.

Sendo assim, caso seja solicitada a decretação do estado de calamidade pública, devidamente autorizada pelo Congresso Nacional ou pelas Assembleias Legislativas, serão suspensas enquanto perdurar a situação, conforme disposto originalmente no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 65, LRF. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:  
I - Serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;  
II - Serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.  
(BRASIL, 2000, *Online*).

Ressalta-se, ainda, que os artigos previstos no inciso I do referido texto normativo dizem respeito à contagem de prazos de controle para adequação e recondução das despesas de pessoal e dos limites do endividamento, além do inciso II fazer menção ao artigo que regulariza a utilização do mecanismo da limitação de empenho.

---

<sup>6</sup> Cf. o Art. 73, LRF, que trata das formas de sanção ao seu descumprimento: “Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente”. (BRASIL, 2000, *Online*).

De tal forma, seguindo o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, em 06 de março de 2020, em decorrência da pandemia do novo Coronavírus, foi promulgado o Decreto-Legislativo nº 06, reconhecendo o estado de calamidade pública no Brasil, nos termos da solicitação do Presidente da República, e mediante aprovação do Congresso Nacional.

Além disso, paralelamente, o Chefe de Estado, por intermédio da Advocacia-Geral da União (AGU), entendeu por bem distribuir a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357-DF, buscando a flexibilização da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Responsabilidade Fiscal para o enfrentamento da pandemia do *Covid-19*.

Em seguida, o Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Alexandre de Moraes, entendeu por bem deferir a medida cautelar pleiteada, a qual foi posteriormente referendada pelo Plenário do STF, ressaltando que “a responsabilidade fiscal é um conceito indispensável”, mas concluindo em seu despacho que:

[...] Diante do exposto, concedo a medida cautelar na presente ação direta de inconstitucionalidade, ad referendum do Plenário desta Suprema Corte, com base no art. 21, V, do RISTF, para conceder interpretação conforme a Constituição aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e parágrafo 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19. Ressalto que, a presente medida cautelar se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19. Intime-se com urgência. Publique-se. (STF, 2020, p. 06/07)

Dando continuidade, ao notar a necessidade de uma legislação que direcionasse o orçamento durante essa situação excepcional, em maio de 2020, o artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal foi substancialmente ampliado pela Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, criando o “Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (*Covid-19*)”, de modo a conferir um maior suporte para os entes federativos (BRASIL, 2020d, *Online*).

Observe-se as alterações introduzidas no dispositivo, elencadas pelo Des. Marcus Abraham em seu livro “Curso de Direito Financeiro Brasileiro”:

[...] ficam 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. Igualmente, ficam desobrigados o respeito aos limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes do art. 35 (operações de crédito entre entes da federação, direta ou indiretamente, mesmo que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida), do art. 37 (outras equiparações às operações de crédito) e do art. 42 (restos a pagar), bem como será liberada a destinação específica de recursos vinculados, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública, tal como é exigido no parágrafo único do artigo 8º da LRF. Outrossim, também são afastadas as condições e as vedações previstas no art. 14 (estimativa de impacto orçamentário e medidas de compensação para a concessão de benefícios tributários), no art. 16 (estimativa de impacto orçamentário e declaração de compatibilidade orçamentária para o aumento de despesas) e no art. 17 (estimativa de impacto orçamentário e indicação de recursos para a criação ou aumento de despesas de caráter continuado), desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública. (2021a, p. 465).

Ou seja, com o advento da pandemia do *Covid-19* e sua disseminação por todo o território nacional, fez-se necessário a complementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, para que os governantes pudessem fazer o repasse das verbas, sem que cometessem crime de responsabilidade, ou até mesmo evitar que os entes federativos sofressem algum tipo de sanção.

Contudo, vale ressaltar que, mesmo a norma sendo relativizada, contando com inúmeras exceções, não foram afastadas as disposições relativas à transparência, controle e fiscalização dos atos de gestão e das contas públicas, ou seja, os pilares de sua criação, conforme exposto anteriormente.

### **3.3 Emenda Constitucional nº 106/2020: A PEC do orçamento de guerra**

Paralelamente à elaboração e promulgação da Lei Complementar nº 173/2020, foi promulgada em 07 de maio de 2020, a Emenda Constitucional nº 106/2020, conhecida como a “PEC do Orçamento de Guerra”.

Com a declaração do estado de calamidade pública pelo Decreto-Legislativo nº 06, instituindo um marco para a aprovação de normas de direito financeiro específicas para o período pandêmico, tais como a mencionada proposta de emenda constitucional (PEC), as regras fiscais, administrativas e financeiras foram flexibilizadas.

Tal norma foi criada com o objetivo de possibilitar a ampliação dos gastos pelos entes federativos, autorizando o descumprimento das leis orçamentárias, e dispensando as limitações impostas pela Constituição Federal e pela Lei de

Responsabilidade Fiscal, principalmente quanto ao endividamento do Estado para o financiamento de despesas correntes, constituindo o “orçamento paralelo”.

Dentre as regras afastadas, ressalta-se a “regra de ouro”, estipulada no artigo 167, inciso III, da Constituição Federal<sup>7</sup>, a qual tem como objetivo central limitar a capacidade de endividamento da União, evitando que o governo faça uso de empréstimos para arcar com as despesas ordinárias.

Todavia, seguindo o princípio da transparência, o Ministério da Economia será obrigado a publicar mensalmente relatórios com os valores e os custos das operações de crédito realizadas no período de vigência do estado de calamidade pública, para fins de controle dos atos do governo.

Outra modificação advinda da EC nº 106/2020 foi a concessão de poderes para o Banco Central comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional e ativos em mercados secundários. O objetivo central desta concessão é a inserção de recursos na economia, uma vez que os bancos estavam em um momento de retenção de gastos.

Além disso, foi dispensado o cumprimento das restrições legislativas quanto à criação, expansão ou aperfeiçoamento de ações dos entes federativos que acarretem o aumento da despesa e a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, a qual signifique uma renúncia de receita.

Por fim, a vigência da Emenda Constitucional, conforme disposto em seu artigo 11<sup>8</sup>, era determinada, estando condicionada à manutenção do estado de calamidade pública, reconhecido pelo Congresso Nacional no Decreto-Legislativo nº 06, a qual se estenderia até 31 de dezembro de 2020. Com o término do exercício, não foi renovado o estado de calamidade pública (PRISCITELLI, 2021, p. 193), devendo então cessar as flexibilizações concedidas pela EC nº 106, apesar da pandemia ainda estar passando por picos de contaminação em todo o território nacional.

---

<sup>7</sup> Cf. o Art. 167, III, CF/88: “Art. 167. São vedados: [...] III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta” (BRASIL, 1988, *Online*).

<sup>8</sup> Cf. Art. 11, EC nº 106/20: “Art. 11. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e ficará automaticamente revogada na data do encerramento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional”. (BRASIL, 2020c, *Online*).

### 3.4 Emenda Constitucional nº 109/2021: A PEC emergencial

Conforme exposto no item anterior, a Emenda Constitucional nº 106/2020 foi promulgada com um prazo determinado, sendo este até o término do estado de calamidade pública, o qual, de acordo com o Decreto-Legislativo nº 06, findaria em 31 de dezembro de 2020.

Com o término do exercício financeiro de 2020 sem a renovação do estado de calamidade pública, além do avanço da pandemia do Coronavírus durante o ano de 2021, fez-se necessária a edição da Emenda Constitucional nº 109/2021, conhecida como “PEC Emergencial”.

O objetivo principal do projeto de emenda em questão era a possibilidade da manutenção do auxílio emergencial<sup>9</sup>, o qual já havia sido concedido em 2020, somando até dezembro do ano em referência um valor de aproximadamente R\$ 275 bilhões de reais aos beneficiários (AUXÍLIO..., 2020, *Online*).

Entretanto, sem a vigência da EC nº 106/2020, que flexibilizava além dos gastos durante a pandemia, as sanções previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, se fez necessária a elaboração de um novo Projeto de Emenda à Constituição, uma vez que o Presidente da República não encontraria espaço no orçamento anual (Lei de Diretrizes Orçamentárias) para uma nova despesa.

A partir de tal necessidade, surgiu a PEC Emergencial, sendo promulgada como Emenda à Constituição nº 109 de 2021, com muitas das mesmas previsões normativas apresentadas na EC nº 106/2020.

Contudo, ressaltam-se duas modificações que valem a pena serem analisadas no contexto da modificação das diretrizes orçamentárias durante o enfrentamento da pandemia ou, até mesmo, de eventual novo estado de calamidade pública: (i) o artigo 3<sup>o</sup><sup>10</sup>, que visa a criação do novo auxílio emergencial; e (ii) a inclusão dos artigos 167-B a 167-G na Constituição Fiscal, tratando sobre as normas aplicáveis ao estado de calamidade pública.

---

<sup>9</sup> O Auxílio Emergencial (AE) é um benefício financeiro concedido pelo governo federal brasileiro aos trabalhadores informais, desempregados, autônomos e microempreendedores individuais (MEI), visando reduzir os impactos econômicos causados no enfrentamento da pandemia do *Covid-19*, fornecendo uma proteção durante o período de crise. (BRASIL, 2021d, *Online*).

<sup>10</sup> Cf. Art. 3<sup>o</sup>, EC nº 109/21: “Art. 3<sup>o</sup> Durante o exercício financeiro de 2021, a proposição legislativa com o propósito exclusivo de conceder auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da *Covid-19* fica dispensada da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa”. (BRASIL, 2021a, *Online*).



A primeira previsão diz respeito ao afastamento do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>11</sup> em face das leis que tenham como objetivo a concessão do auxílio emergencial para os mais vulneráveis durante o enfrentamento da pandemia do Coronavírus.

Ou seja, ficam afastadas as limitações legais quanto à criação, expansão ou aperfeiçoamento das medidas governamentais que acarretem o aumento de despesa, conforme descrito no artigo 3º da EC nº 109/2021.

Além disso, o parágrafo primeiro da referida norma determina que as despesas relativas à concessão do auxílio emergencial no ano calendário de 2021 não serão consideradas, até o limite de R\$ 44 bilhões, para fins de apuração do resultado primário previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano em referência, bem como para o cômputo do teto de gastos, ou seja, para o limite das despesas primárias previstas no artigo 107 do ADCT<sup>12</sup>.

A PEC Emergencial fez uso, também, do afastamento da “regra de ouro”, assim como a EC nº 106/2020, contudo, apenas para custear as despesas relativas ao auxílio emergencial, limitadas à R\$ 44 bilhões, além de assegurar que essa despesa será financiada por crédito extraordinário, excluindo a aplicação do artigo 167, parágrafo 3º, da Constituição Federal<sup>13</sup>.

Já a segunda modificação, conforme citado acima, consiste na inclusão dos artigos 167-B a 167-G à Constituição Federal, os quais visam a criação de regras específicas para a declaração do estado de calamidade pública, conforme observa-se no artigo 167-B:

Art. 167-B, CF/88. 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, *Online*).

---

<sup>11</sup> Cf. o teor do Art. 16, LRF: “Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias”. (BRASIL, 2000, *Online*).

<sup>12</sup> Cf. o Art. 107, ADCT: “Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias”. (BRASIL, 1988, *Online*).

<sup>13</sup> Cf. o parágrafo terceiro do Art. 167, CF/88: “Art. 167. São vedados: [...] § 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62”. (BRASIL, 1988, *Online*).

A emenda em questão visou incluir na Carta Magna muitas das previsões da EC nº 106/2020, a qual tinha como data limite o término da vigência do Decreto-Legislativo nº 06, visando fazer as devidas previsões para quando um próximo estado de calamidade fosse decretado, sendo conveniente ao Poder Público Já terem as normas pré-determinadas.

Já, o artigo 167-C<sup>14</sup> excluiu as restrições quanto à contratação de pessoal, obras, serviços e compras para o estado de calamidade pública, afastando o artigo 169, parágrafo 1º, da Constituição Federal<sup>15</sup>, o qual determina a prévia finalidade orçamentária e autorização em lei para despesa com pessoal.

Em seguida, o artigo 167-D<sup>16</sup> previu que as normas voltadas exclusivamente para o enfrentamento da pandemia e suas consequências também ficarão dispensadas do cumprimento do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, além das legislações que versem sobre a concessão e ampliação de incentivos e benefícios tributários que acarretem a renúncia de receita, sendo afastado, também, o artigo 14 da LRF<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Cf. o novo Art. 167-C, CF/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, *Online*).

<sup>15</sup> Cf. o parágrafo primeiro do Art. 169, CF/88: “Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista”. (BRASIL, 1988, *Online*).

<sup>16</sup> Cf. o teor do Art. 167-D, CF/88: “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. Parágrafo único. Durante a vigência da calamidade pública de âmbito nacional de que trata o art. 167-B, não se aplica o disposto no § 3º do art. 195 desta Constituição”. (BRASIL, 1988, *Online*).

<sup>17</sup> Cf. o Art. 14, LRF: “Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

Inclusive, o parágrafo único do referido artigo permite o afastamento do artigo 195, parágrafo 3º, da Constituição Federal<sup>18</sup> em tempos de calamidade pública, permitindo com que pessoas que possuam débitos em abertos das contribuições do artigo 195 possam receber benefícios ou incentivos fiscais.

O objetivo de tal artigo é a colaboração entre os entes públicos e a população, sendo função do Poder Público assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência, determinando que estes sejam financiados pela sociedade, sendo inviável que quem deixe de cumprir com o seu dever de colaborar com a seguridade tenha acesso a concessões e incentivos.

Contudo, caso tal dispositivo fosse aplicado, as empresas que estivessem inadimplentes não poderiam fazer uso do Programa Emergencial de Suporte a Empregos, instituído pela Medida Provisória nº 944/2020, a qual previa a concessão de uma linha de crédito especial para empresas custearem o pagamento da folha de salário.

Dando continuidade à análise dos novos artigos, o artigo 167-E<sup>19</sup> prevê o afastamento da “regra de ouro” durante todo o exercício financeiro em que vigore a calamidade pública em âmbito nacional.

Já o artigo 167-F<sup>20</sup> dispensa o cumprimento das restrições aplicáveis ao ente federativo para a contratação de operações de crédito durante o exercício financeiro em que valha o estado de calamidade pública, permitindo que o *superávit*

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição”.

(BRASIL, 2000, *Online*).

<sup>18</sup> Cf. o parágrafo terceiro do Art. 195, CF/88: “Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: [...] § 3º A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios”. (BRASIL, 1988, *Online*).

<sup>19</sup> Cf. o novo Art. 167-E, CF/88: “Art. 167-E. Fica dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública de âmbito nacional, a observância do inciso III do *caput* do art. 167 desta Constituição”. (BRASIL, 1988, *Online*).

<sup>20</sup> Cf. o Art. 167-F, *caput*, CF/88: “Durante a vigência da calamidade pública de âmbito nacional de que trata o art. 167-B desta Constituição: I - são dispensados, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública, os limites, as condições e demais restrições aplicáveis à União para a contratação de operações de crédito, bem como sua verificação; II - o superávit financeiro apurado em 31 de dezembro do ano imediatamente anterior ao reconhecimento pode ser destinado à cobertura de despesas oriundas das medidas de combate à calamidade pública de âmbito nacional e ao pagamento da dívida pública”. (BRASIL, 1988, *Online*).

financeiro apurado no ano anterior seja aplicado no pagamento de despesas decorrentes do combate da situação que acarretou a decretação da calamidade pública, além da quitação da dívida pública.

Por fim, o artigo 167-G<sup>21</sup> determinou que sejam aplicadas à União as normas vigentes no artigo 167-A<sup>22</sup>, durante o regime extraordinário, referente ao endividamento público e às medidas que deverão ser adotadas caso a relação entre despesas correntes e receitas correntes supere 95%, restringindo o aumento de gastos no momento de crise.

Conforme exposto durante o capítulo em referência, muitas modificações foram inseridas na Constituição Federal definitivamente, deixando um precedente para os legisladores fazerem uso das exceções à Lei de Responsabilidade Fiscal, que, caso não sejam utilizadas com parcimônia, poderão acarretar graves problemas ao orçamento público, conforme passa-se a demonstrar no próximo capítulo.

---

<sup>21</sup> Cf. o teor do Art. 167-G, *caput*, CF/88: “Art. 167-G. Na hipótese de que trata o art. 167-B, aplicam-se à União, até o término da calamidade pública, as vedações previstas no art. 167-A desta Constituição”. (BRASIL, 1988, *Online*).

<sup>22</sup> Cf. o Art. 167-A, CF/88: “Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo; II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas: [...] V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV deste caput; VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo; VII - criação de despesa obrigatória; VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição; IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. (BRASIL, 1988, *Online*).

## **4 APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS E DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA**

Exaurida a temática da evolução normativa das leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) e da Lei de Responsabilidade Fiscal, além das modificações como a instituição do Teto de Gastos e a promulgação das Emendas Constitucionais nº 106/2020 e 109/2021, passa-se à análise do objeto deste trabalho, qual seja, a aplicação de todos esses institutos no estado de calamidade pública, mais especificamente no cenário da pandemia do Coronavírus, bem como a instituição do orçamento paralelo pelos entes federativos.

### **4.1 Análise dos efeitos das Emendas Constitucionais ao cenário de calamidade pública**

Conforme exposto nos itens anteriores, o orçamento referente ao ano calendário de 2020 foi substancialmente modificado pela Emenda Constitucional nº 106/2021, a qual flexibilizou diversos institutos considerados essenciais para a execução das leis orçamentárias, tais como a regra de ouro, os requisitos para a realização de despesas e a flexibilização da concessão de crédito extraordinário, sendo incluídas novas situações.

Este fato demonstra a falta de coordenação entre o Poder Executivo com o Legislativo, bem como entre os entes federativos, além de ilustrar uma má gestão política central da pandemia, agravando o cenário de instabilidade ocasionado pela crise sanitária<sup>23</sup>.

Além disso, a promulgação da Emenda Constitucional nº 109/2021 resultou em nada mais do que a incorporação definitiva ao corpo da Constituição Federal de muitos dispositivos apresentados na EC 106/2020, mas que tinham sua validade condicionada à manutenção do estado de calamidade pública instituído pelo Decreto-Legislativo nº 06.

Com o advento da PEC Emergencial, tais dispositivos tornaram-se fixos ao corpo da constituição, sendo conveniente ao Poder Executivo, uma vez que, caso se

---

<sup>23</sup> PRISCITELLI, Tathiane. Direito Financeiro. 7. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021, pág. 196.

faça necessário o reconhecimento de um novo estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional, as normas de direito financeiro já estariam pré-estabelecidas, além do modelo de lei orçamentária a ser seguido.

Apesar de, em teoria, o fato de os entes federativos já terem excepcionado quais normas de direito financeiro não seriam aplicadas em caso de um novo estado de calamidade pública ser um fator positivo, uma vez que proporciona um cenário de maior segurança jurídica, por outro lado foram incorporados à Carta Magna dispositivos que, se analisados afundo, podem trazer riscos consideráveis à fragilidade social e econômica.

Um exemplo de tal perigo seria o afastamento da aplicação do artigo 195, parágrafo 3º, da Constituição Federal<sup>24</sup> em caso de estado de calamidade pública. Isso porque, o afastamento de tal norma nas situações previstas na legislação permitiria a contratação de empresas com o Poder Público, mesmo que estas estejam com débito perante o sistema de seguridade social.

Entretanto, conforme evidenciado durante a pandemia do Coronavírus, justamente em situações como essa que se faz necessário o aumento dos gastos com saúde e assistência social e, ao deixar de punir o inadimplemento a tais sistemas, coloca-se em risco os investimentos básicos na saúde.

Tanto se faz necessário um investimento extra que, com a disseminação da crise sanitária do *Covid-19*, foi exposta a fragilidade do Sistema Único de Saúde (“SUS”), intensificando ainda mais as desigualdades entre aqueles que poderiam arcar com os gastos particulares, ou até mesmo faziam uso de convênios médicos, e entre os que dependiam de vagas em hospitais públicos.

Além disso, com a suspensão da aplicação de tal artigo, observou-se também a permissão para a relativização da aplicação da regra da solidariedade, visto que, com o avanço da pandemia e a desaceleração da economia, as empresas ficaram inadimplentes com o pagamento das contribuições sociais e, caso a regra do artigo 195 fosse aplicada, estas não poderiam se beneficiar do Programa Emergencial de Suporte a Empregos<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Cf. o Art. 195, § 3º – A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios (BRASIL, 1988, *Online*).

<sup>25</sup> Crédito emergencial para empresas com faturamento superior a R\$ 360 mil e igual ou inferior a R\$ 50 milhões, calculado com base no exercício de 2019, exclusivamente para pagamento da folha de salários de funcionários e quitação de verbas trabalhistas. BNDS. Programa Emergencial de Suporte a Empregos. BNDS, Brasília, 26 Agost. 2020. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/>

Com isso, mais uma vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi relativizada, permitindo que as empresas que estivessem inadimplentes com a Seguridade Social pudessem aderir a benefícios fiscais ou creditícios, não restringindo apenas ao programa mencionado acima, e durante todo o estado de calamidade pública.

Tal fator, se não bem administrado pelos entes federativos, poderão acarretar uma má gestão dos recursos públicos, indo de encontro com os dispositivos da LRF, impactando no recolhimento das contribuições e na distribuição dos valores para a seguridade e saúde, podendo desencadear uma perda de receita para a Seguridade Social.

#### **4.2 Orçamento de 2021: o impacto após o estado de calamidade pública**

Conforme exposto durante o presente trabalho, o Executivo deveria enviar a Lei de Diretrizes Orçamentárias para aprovação do Congresso Nacional até o dia 15 de abril do ano anterior, sendo tal prazo cumprido com o orçamento referente ao ano calendário de 2021. Todavia, a norma deixou de prever os gastos com a pandemia do *Covid-19*, desencadeando severas consequências, já que esta é a base para a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Em seguida, a LOA foi aprovada pelo Congresso em dezembro de 2020 sem qualquer previsão a respeito dos investimentos para a contenção do Coronavírus, mas dispendo sobre a impossibilidade do congelamento de gastos para a compra de vacinas. Todavia, tal dispositivo foi vetado pelo Poder Executivo no momento da sanção da lei.

Por outro lado, em agosto de 2020, foi encaminhado ao Poder Legislativo a proposta de Lei Orçamentária Anual para 2021, consolidando definitivamente o despreparo dos administradores para lidar com o orçamento público, ainda mais com o agravante da pandemia, mesmo tendo se passado quase um ano do seu início.

Além disso, apesar do Congresso Nacional ser obrigado a votar a LOA até 31 de dezembro de 2020, tal prazo não foi cumprido em razão de brigas políticas, sendo a norma sancionada apenas em 22 de abril de 2021 pelo então presidente Jair Messias Bolsonaro. Com isso, o Governo Federal teve acesso apenas a metade

do orçamento anual previsto a cada mês, até o momento da sanção<sup>26</sup>, comprometendo os gastos que deveriam ser direcionados ao combate da pandemia.

Com a ausência de um orçamento no primeiro quadrimestre do ano, e sem a postergação do estado de calamidade pública, o qual permitiria o acesso a créditos extraordinários, o governo federal se viu obrigado a aprovar Medidas Provisórias, liberando recursos para que o Ministério da Saúde pudesse seguir com a compra de vacinas, por exemplo, além de direcionar verbas para a saúde.

Além disso, em março de 2021 a LOA foi aprovada pelo Congresso Nacional com um texto irreal, subestimando as despesas obrigatórias, aumentando as emendas parlamentares impositivas, além de descumprir o teto de gastos e a meta de déficit primário prevista na LDO.

Ainda, os legisladores deixaram pendente de aprovação aproximadamente R\$ 451,1 bilhões, os quais seriam necessários para o pagamento de despesas de custeio e da seguridade, ou seja, esse valor seria computado por fora da LOA caso autorizado seu uso pelo Congresso Nacional.

Outro item de relevância no projeto aprovado foram os valores destinados para aprovação das emendas impositivas<sup>27</sup>, no valor de R\$ 182,1 milhões, com apenas uma parcela de R\$ 1,55 milhão desse valor não sendo pagamento obrigatório.

Estes pontos ressaltam uma análise de extrema importância, já feita no transcorrer do trabalho: apesar de existir uma clara estrutura financeira a ser seguida, os entes federativos fazem uso de um orçamento paralelo ao, por exemplo, contornarem a regra de ouro para o pagamento das despesas de capital.

Tal situação se agrava ao notar que, apesar de não possuir capital suficiente para pagar as despesas correntes, como os valores referentes a seguridade e despesas de custeio, os parlamentares não reduziram os valores referentes as emendas impositivas, sendo sua maior parte de execução obrigatória.

Por fim, e se não o fator mais importante, o congresso aprovou um orçamento destinado à saúde próximo aos valores pré-pandemia. Em 2019, foram

---

<sup>26</sup>G1. Após impasse com o Congresso, governo sanciona com vetos Orçamento de 2021. Portal G1, Brasília, 22 Abr. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/04/22/apos-impasse-com-o-congresso-bolsonaro-sanciona-com-vetos-orcamento-de-2021.ghtml>. Acesso em: 30 Out. 2021.

<sup>27</sup>BARRETO, Waldemir. Aprovado Orçamento de 2021 com déficit de R\$ 247,1 bilhões. Agência Senado, Brasília, 25 Mar. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/25/aprovado-orcamento-de-2021-com-deficit-de-r-247-1-bilhoes>. Acesso em: 27 Out. 2021.



destinados para ações e serviços públicos de saúde uma verba de R\$ 122,2 bilhões, enquanto, para 2021, foi previsto um gasto de R\$ 125,8 bilhões<sup>28</sup>.

Segundo o Ministério da Economia, os recursos não foram realocados na saúde e, por consequência, no enfrentamento da pandemia do Coronavírus, pois os governantes não previram o agravamento desta, apesar do país ter se aproximado do seu colapso no início do primeiro trimestre do ano de 2021. Sendo assim, mais uma vez o poder executivo se valeu de Medidas Provisórias para acessar as verbas necessária no combate ao vírus<sup>29</sup>.

Com o orçamento aprovado e divulgado pelo Congresso Nacional, notou-se que 92% das despesas eram de caráter obrigatório, sendo que estas estavam subestimadas em aproximadamente R\$ 17 bilhões. Ou seja, o orçamento estava caminhando para uma violação do Teto de Gastos, e para não o ultrapassar seria necessário o contingenciamento das despesas discricionárias.

Entretanto, apesar do cenário de instabilidade financeira enfrentado, observou-se que o Congresso tirou um valor adicional de R\$ 26 bilhões das despesas obrigatórias para destinar mais recursos as emendas obrigatórias, tornando um orçamento que já estava apertado, em inexecutável.

A única alternativa seria reduzir para R\$ 54 bilhões as despesas de caráter não obrigatório, sendo considerado um patamar inviável, e colocando em risco a possibilidade de as atividades do governo pararem por falta de pagamento.

Dando continuidade, em 22 de abril de 2021 o Presidente da República sancionou a LOA referente ao ano em questão, vetando definitivamente R\$ 19,8 bilhões de dotações orçamentárias, referentes a emendas de relator, emendas do Congresso Nacional e despesas discricionárias do Executivo.

Além disso, foram bloqueados mais R\$ 9 bilhões, os quais não foram detalhados pela Secretaria-Geral da Presidência, mas que poderão ser

---

<sup>28</sup> MARTELLO, Alexandre. Orçamento da Saúde retorna ao patamar pré-pandemia; estados e municípios pedem mais recursos. Portal G1, Brasília, 20 Mar. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/03/20/orcamento-da-saude-retorna-ao-patamar-pre-pandemia-estados-e-municipios-pedem-mais-recursos.ghtml>. Acesso em: 20 Out. 2021.

<sup>29</sup> BRITO, Ricardo. Economia diz à CPI que não incluiu Covid no Orçamento 2021 por não prever piora. CNN Brasil, Brasília, 14 Mai. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/economia-diz-a-cpi-que-nao-incluiu-covid-no-orcamento-2021-por-nao-prever-piora/>. Acesso em: 23 Out. 2021.

desbloqueadas até o final do ano, de acordo com o desenvolvimento do orçamento, e caso não rompam com a determinação do Teto de Gastos.<sup>30</sup>

Ademais, a pasta da educação sofreu um contingenciamento de R\$ 2,7 bilhões, praticamente um terço da verba total liberada de R\$ 9,3 bilhões, que não poderão ser utilizadas pelo Poder Executivo. Segundo os responsáveis, os cortes serão feitos, em sua maioria, na manutenção das universidades e ações relacionadas ao ensino superior, uma vez que com a pandemia do Coronavírus, a maioria das atividades estão sendo realizadas de forma remota.

O único fator que não fora levado em consideração no corte de gastos na educação é que, mesmo com as aulas sendo lecionadas à distância, muitas das verbas empregadas na universidade não serão reduzidas, já que gastos como salário são de natureza fixa, e outros como o fornecimento de material para o acompanhamento das aulas remotas serão necessários durante os semestres.

Todavia, tais vetos citados acima não foram suficientes para cobrir todas as despesas orçamentárias necessárias, principalmente as relativas à saúde e enfrentamento da pandemia. Com isso, em paralelo a sanção da LOA, a LDO foi alterada para prever que serão bancadas com créditos extraordinários: (i) R\$ 20 bilhões para o enfrentamento da *Covid-19*; (ii) R\$ 10 bilhões para a renovação do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; e (iii) R\$ 5 bilhões para o Pronampe, uma linha de crédito para socorrer as pequenas e médias empresas.

Com a retirada de tais gastos do teto do governo, o presidente Jair Bolsonaro conseguiu sancionar a LOA, produzindo um orçamento paralelo que daria andamento às despesas obrigatórias e discricionárias, mantendo uma parte das emendas parlamentares e, em tese, fazendo com que a máquina pública não pare de girar.

Diga-se em tese pois, sabe-se que os gastos foram subestimados pelos legisladores, que a taxa Selic foi calculada abaixo do esperado, e que mesmo com o corte parcial dos valores destinados às emendas, os parlamentares estão no aguardo de seu desbloqueio durante o ano fiscal.

---

<sup>30</sup> G1. Após impasse com o Congresso, governo sanciona com vetos Orçamento de 2021. Portal G1, Brasília, 22 Abr. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/04/22/apos-impasse-com-o-congresso-bolsonaro-sanciona-com-vetos-orcamento-de-2021.ghtml>. Acesso em: 30 Out. 2021.

Demonstra-se assim, que o orçamento público é constantemente maquiado e apoiado em um orçamento paralelo para, pelo menos aos olhos do povo, não ficar visível a quantidade de princípios orçamentários, normas fiscais e de responsabilidade estão sendo cotidianamente violados visando o interesse particular dos políticos, sendo as únicas pastas que sofrem cortes definitivos e são prejudicadas, as de interesse coletivo, tais como a educação e a saúde.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho incumbiu-se de discutir e demonstrar a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal no cenário de calamidade pública aprovado pelo Decreto-Legislativo nº 06, para o enfrentamento da pandemia do *Covid-19* (Coronavírus) durante os anos de 2020 e 2021, principalmente.

Para isso, foram analisadas as estruturas da tríade orçamentária, sendo estas a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual. Além disso, foi estudada a estrutura da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, a qual definiu o limite conhecido como Teto de Gastos, evitando que os gastos aumentem mais que a inflação, bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal em si, e os dispositivos que regulam o crédito extraordinário e as exceções em caso de calamidade pública.

Em seguida, foram examinadas as Emendas Constitucionais nº 106/2020 e 109/2021, conhecidas como a PEC do Orçamento de Guerra e a PEC Emergencial, respectivamente, bem como os principais dispositivos afastados em caso de decretação do estado de calamidade pública, tais como a regra de ouro, que não permite o endividamento para pagar as despesas de capital, e a regra da solidariedade, que autoriza as empresas com débitos perante a Seguridade Social se beneficiarem de programas de incentivo fiscal e creditícios.

Dando continuidade, demonstrou-se a aplicabilidade das emendas constitucionais em questão junto ao cenário da pandemia do Coronavírus, com as excepcionalidades permitidas e a insegurança jurídica e econômica que tais institutos trouxeram, demonstrando o agravamento que, principalmente, a pasta da saúde teria com o afastamento da regra da solidariedade.

Por fim, o último item buscou discutir os entraves que a sanção da Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual sofreram até a sua sanção, resultando, inclusive, em um atraso de quatro meses para o início da vigência desta última.

Pode-se concluir, através deste trabalho que, em tese, o Brasil possui um regramento fiscal bem elaborado, atualizado, apoiado em uma estrutura internacional, com uma série de determinações, principalmente as contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal que, se levadas à frente poderão proteger esse instituto que é o Direito Financeiro.

Todavia, já restou demonstrado em mais de uma ocasião, sendo evidenciado com a pandemia do Coronavírus, que os Poderes Executivo e Legislativo, responsáveis pela elaboração e execução das normas orçamentárias, se valem de exceções e manobras para incluírem todos os gastos que julgam importantes, tais como as emendas impositivas.

Além disso, a crise sanitária enfrentada em decorrência do *Covid-19* escancarou o uso do orçamento paralelo para o aperfeiçoamento e até mesmo para dar cumprimento aos valores pré-estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, valendo-se de créditos extraordinários para tal.

Portanto, conclui-se que apesar da Lei de Responsabilidade Fiscal punir os entes federativos e indivíduos que se utilizarem dos institutos orçamentários de forma irregular, de nada adianta se os próprios dispositivos da lei, tais como as Emendas Constitucionais aprovadas recentemente, endossarem esse tipo de ação pelos representantes.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2021. (a)

\_\_\_\_\_. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2021. (b)

AUXÍLIO Emergencial supera R\$ 275 bilhões em pagamentos e entra no Ciclo 6. **Governo Federal – Notícias**, Brasília, 14 Dez. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/auxilio-emergencial-supera-r-275-bilhoes-em-pagamentos-e-entra-no-ciclo-6>. Acesso em: 30 Out. 2021.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1997.

BRASIL. Lei nº 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. **Diário Oficial**, Brasília, 23 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: 20 Set. 2021.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa Brasil, de 05 outubro de 1988. **Diário Oficial**, Brasília, 05 Out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 10 Set. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 05 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: 16 Set. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial**, Brasília, 28 Maio. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 16 Set. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 18 Nov. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 27 Set. 2021.

\_\_\_\_\_. 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**, Brasília, 15 Dez. 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 16 Set. 2021. (a)

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016. Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória no 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei no 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial**, Brasília, 29 Dez. 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp156.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp156.htm). Acesso em: 16 Set. 2021. (b)

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares no 101, de 4 de maio de 2000, e no 156, de 28 de dezembro de 2016. **Diário Oficial**, Brasília, 22 Maio. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp159.htm). Acesso em: 16 Set. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 164, de 18 de dezembro de 2018. Acrescenta §§ 5º e 6º ao art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para vedar a aplicação de sanções a Município que ultrapasse o limite para a despesa total com pessoal nos casos de queda de receita que especifica. **Diário Oficial**, Brasília, 18 Dez. 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp164.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp164.htm). Acesso em: 16 Set. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. **Diário Oficial**, Brasília, 30 Dez. 2019, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm). Acesso em: 13 Set. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto legislativo nº 6, de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. **Diário Oficial**, Brasília, 20 Mar. 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm). Acesso em: 16 Set. 2021. (a)

\_\_\_\_\_. Medida provisória nº 944, de 3 de abril de 2020. Institui o Programa Emergencial de Suporte a Empregos. **Diário Oficial**, Brasília, 03 Abr. 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv944.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv944.htm). Acesso em: 16 Set. 2021. (b)

\_\_\_\_\_. Emenda constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. **Diário Oficial**, Brasília, 08 Maio. 2020. 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: 16 Set. 2021. (c)

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 28 Maio. 2020. 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: 16 Set. 2021. (d)

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 26 Mar. 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14116.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14116.htm). Acesso em: 16 Set. 2021. (e)

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Tesouro Nacional**: Riscos Fiscais. [S.I.], 11 Mar. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/planejamento-fiscal/riscos-fiscais>. Acesso em: 30 Out. 2021. (f)

\_\_\_\_\_. Emenda constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. **Diário Oficial**, Brasília, 16 Mar. 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm). Acesso em: 16 Set. 2021. (a)

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021. **Diário Oficial**, Brasília, 11 Jun. 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14144.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14144.htm). Acesso em: 25 Set. 2021. (b)

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Orçamento Fácil**: Resultado primário e resultado nominal. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil/6.-classificacoes-orcamentarias/resultado-primario-e-resultado-nominal>. Acesso em: 30 Out. 2021. (c)

\_\_\_\_\_. Ministério da Cidadania. **Serviços**: Auxílio Emergencial. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial>. Acesso em: 30 Out. 2021. (d)

CALGARO, Fernanda; BARBIÉRI, Luiz Felipe; CLAVERY, Elisa. Orçamento impositivo: entenda como funciona e o que está em análise pelo Congresso. **Portal G1**, Brasília, 02 Mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/02/orcamento-impositivo-entenda-como-funciona-e-o-que-esta-em-analise-pelo-congresso.ghtml>. Acesso em: 25 Out. 2021.



CARNEIRO, Cláudio. **Curso de Direito Tributário e Financeiro**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Direito Tributário: Direito Financeiro, Direito Orçamentário e Lei de Responsabilidade Fiscal**. 21. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MACHADO, Ralph. Executivo encaminha proposta de LDO para 2021 com meta fiscal flexível. **Agência Câmara de Notícias**, [S.l.], 15 Abr. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/654379-executivo-encaminha-proposta-de-ldo-para-2021-com-meta-fiscal-flexivel/>. Acesso em: 30 Out. 2021.

MEIRELLES, Henrique de Campos; OLIVEIRA, Dyogo Henrique de. **EMI nº 00083/2016 MF MPDG**. Brasília, 15 Jun. 2016. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1468431](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431). Acesso em: 15 Set. 2021.

PASCOAL, Valdecir. **Direito Financeiro e Controle Externo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

PRISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021.

SANT'ANA, Jéssica. TCU recomenda aprovação com ressalvas das contas do segundo ano do governo Bolsonaro. **Portal G1**, Brasília, 30 Jun. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/06/30/tcu-recomenda-aprovacao-com-ressalvas-das-contas-do-segundo-ano-do-governo-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 30 Out. 2021.

SECOM TCU. Crédito extraordinário não pode ser usado para despesas previsíveis. **TCU – Notícias**, [S.l.], 13 Out. 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/credito-extraordinario-nao-pode-ser-usado-para-despesas-previsiveis.htm>. Acesso em: 30 Out. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **ADI-MC 4048-1/DF**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14 Maio. 2008, DJe 22 Ago. 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>. Acesso em: 21 Set. 2021.

\_\_\_\_\_. **ADI 6357 MC-Ref**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 13 Maio. 2020, DJe 20 Nov. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754438956>. Acesso em: 21 Set. 2021.

ZAIA, Cristiano. Bolsonaro veta agenda 2030 da ONU em plano plurianual. **Valor Econômico**, Brasília, 30 Dez. 2019. Disponível em:

<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/12/30/bolsonaro-veta-agenda-2030-da-onu-em-plano-plurianual.ghtml>. Acesso em: 25 Out. 2021.

G1. Após impasse com o Congresso, governo sanciona com vetos Orçamento de 2021. **Portal G1**, Brasília, 22 Abr. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/04/22/apos-impasse-com-o-congresso-bolsonaro-sanciona-com-vetos-orcamento-de-2021.ghtml>. Acesso em: 30 Out. 2021.

\_\_\_\_\_. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Serviços**: Programa Emergencial de Suporte a Empregos. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/programa-emergencial-de-suporte-a-empregos>. Acesso em: 20 Out. 2021.

BARRETO, Waldemir. Aprovado Orçamento de 2021 com déficit de R\$ 247,1 bilhões. **Agência Senado**, Brasília, 25 Mar. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/25/aprovado-orcamento-de-2021-com-deficit-de-r-247-1-bilhoes>. Acesso em: 27 Out. 2021.

CALGARO, Fernanda. CLAVERY, Elisa. BARBIÉRI, Luiz Felipe. RACANICCI, Jamile. Congresso aprova Orçamento da União de 2021; projeto segue para sanção. **Portal G1**, Brasília, 25 Mar. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/03/25/congresso-deputados-aprovam-texto-base-do-orcamento-da-uniao-de-2021.ghtml>. Acesso em: 20 Out. 2021.

MARTELLO, Alexandre. Orçamento da Saúde retorna ao patamar pré-pandemia; estados e municípios pedem mais recursos. **Portal G1**, Brasília, 20 Mar. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/03/20/orcamento-da-saude-retorna-ao-patamar-pre-pandemia-estados-e-municipios-pedem-mais-recursos.ghtml>. Acesso em: 20 Out. 2021.

CUCOLO, Eduardo. Orçamento aprovado no Congresso para 2021 estoura teto de gastos em R\$ 31,9 bi, diz Instituição Fiscal. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 Mar. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/03/orcamento-estoura-teto-de-gastos-em-r-319-bi-diz-instituicao-fiscal.shtml?origin=uol>. Acesso em: 22 Out. 2021.

BBC. Teto de gastos na berlinda: por que orçamento para 2021 tem sido chamado de 'peça de ficção'. **Portal G1**, Brasília, 30 Mar. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/03/30/teto-de-gastos-na-berlinda-por-que-orcamento-para-2021-tem-sido-chamado-de-peca-de-ficcao.ghtml>. Acesso em: 22 Out. 2021.

BRANDÃO, Francisco. Orçamento 2021 é sancionado; Educação, Economia e Defesa têm maiores cortes. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 23 Abr. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/749955-orcamento-2021-e-sancionado-educacao-economia-e-defesa-tem-maiores-cortes/>. Acesso em: 23 Out. 2021.

GRANER, Fábio. ZAIA, Cristiano. Orçamento 2021: Educação é o ministério que mais teve recursos bloqueados por Bolsonaro. **Valor Econômico**, Brasília, 23 Abr.

2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/04/23/orcamento-educacao-e-o-ministerio-que-mais-teve-recursos-bloqueados.ghtml>. Acesso em: 23 Out. 2021.

BRITO, Ricardo. Economia diz à CPI que não incluiu Covid no Orçamento 2021 por não prever piora. **CNN Brasil**, Brasília, 14 Mai. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/economia-diz-a-cpi-que-nao-incluiu-covid-no-orcamento-2021-por-nao-prever-piora/>. Acesso em: 23 Out. 2021.

GERBASE, Livia. Orçamento 2021: entre erros, chantagens e falta de recursos para enfrentar a pandemia. **INESC**, São Paulo, 26 Abr. 2021. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/orcamento-2021-entre-erros-chantagens-e-falta-de-recursos-para-enfrentar-a-pandemia/?cn-reloaded=1>. Acesso em: 23 Out. 2021.



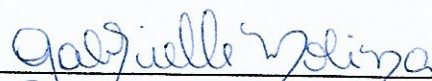
## TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, Gabrielle Molina

discente regularmente matriculado(a) na disciplina TCC II, da 10ª etapa do curso de Direito, matrícula nº 31766943, período noturno, turma 10R, tendo realizado o TCC com o título: Lei de Responsabilidade Fiscal: sua aplicação em situações de calamidade pública e tempos de pandemia sob a orientação do(a) Professor(a) Ricardo Cunha Chimenti declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 12 de novembro de 2021.

  
Assinatura do discente