CAPÍTULO 03: O ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL E SUAS ALTERAÇÕES ADVINDAS DA EMENDA CONSTITUCIONAL 106/2020

CAPÍTULO 03: EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN BRASIL Y SUS CAMBIOS DERIVADOS DE LA ENMIENDA CONSTITUCIONAL 106/2020

CHAPTER 03: THE PUBLIC BUDGET IN BRAZIL AND ITS CHANGES ARISING FROM THE CONSTITUTIONAL AMENDMENT 106/2020

Claudio Luiz de Oliveira Costa¹; Márcia Ester Mizrahi²; Miriam Assunção de Souza Lepsch³

DOI : <https://doi.org/10.31692/978-65-88970-03-4.32-52>

RESUMO

O mundo se deparou com a pandemia da COVID-19 no início de 2020 e ainda está lidando com seus impactos socioeconômicos. Diante disso, este artigo tem como objetivo geral apresentar os dispositivos promulgados pela Emenda Constitucional 106/2020 e suas consequências para a execução do orçamento público brasileiro de 2020. A metodologia adotada se caracteriza como de natureza qualitativa, sendo desenvolvida por pesquisa bibliográfica e documental, considerando a base em livros, artigos, legislação e sites de órgãos públicos. No desenvolvimento da pesquisa foi realizada a análise da Emenda Constitucional 106/2020, chamada de “orçamento de Guerra”, no que tratou dos temas voltados para o atendimento à necessidade de combate à COVID-19, buscando identificar os seus possíveis impactos na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020 e, conseqüentemente, na execução orçamentária. No resultado da análise foi observado que o governo brasileiro flexibilizou as regras orçamentárias e de gestão fiscal para atos relacionados ao enfrentamento da pandemia do novo coronavírus com a expectativa de que a execução do orçamento atendesse às demandas da sociedade em decorrência da crise na área de saúde. Conclui-se diante desse cenário ficou evidenciado que a atual crise originada pela pandemia da COVID-19 não tem precedentes. Assim é fundamental que o governo brasileiro tenha tomado as ações necessárias para que o orçamento público fosse adequado aos novos desafios apresentados pela COVID-19. Ademais, cabe observar a execução dessas medidas e acompanhar os desdobramentos que a epidemia causou na economia. A partir disso, será possível entender se as medidas já aprovadas foram eficientes ou se é necessário fazer mais para que o Brasil possa continuar sua trajetória de responsabilidade fiscal sem comprometer as gerações atuais e as que estão por vir.

Palavras-Chave: Orçamento Público, Orçamento de Guerra, Impactos orçamentários.

RESUMEN

El mundo enfrentó la pandemia de COVID-19 a principios de 2020 y todavía está lidiando con sus impactos socioeconómicos. En vista de ello, este artículo tiene el objetivo general de presentar las disposiciones promulgadas por la Enmienda Constitucional 106/2020 y sus consecuencias para la ejecución del presupuesto público brasileño de 2020. La metodología adoptada se caracteriza por ser de carácter cualitativo, siendo desarrollada por investigación bibliográfica y documental, considerando la base en libros, artículos, legislación y sitios web de agencias públicas. En el desarrollo de la investigación se realizó un análisis de la Enmienda Constitucional 106/2020, denominada “Presupuesto de guerra”, en la que se abordó los temas enfocados a atender la necesidad de combatir el COVID-19, buscando identificar sus posibles impactos en la Ley de Presupuesto. Informe Anual (LOA) 2020 y, en consecuencia, en la ejecución presupuestaria. En el resultado del análisis, se observó que el gobierno brasileño relajó las reglas de gestión presupuestaria y fiscal para los actos relacionados con el enfrentamiento de la pandemia del nuevo coronavirus con la expectativa de que la ejecución del

¹ Especialização em Administração Pública, Universidade Federal Fluminense (UFF), claudioluiz@id.uff.br

² Mestre em Administração, Professora da Universidade Federal Fluminense, marciaem@id.uff.br

³ Doutora em Ciências Empresariais pela Universidad del Museo Social Argentino (UMSA), Professora da Universidade Federal Fluminense (UFF), maslepsch@id.uff.br

presupuesto atienda las demandas de la sociedad por la crisis en el área de salud. . En conclusión, ante este escenario, se hizo evidente que la actual crisis provocada por la pandemia COVID-19 no tiene precedentes. Por ello, es fundamental que el gobierno brasileño haya tomado las acciones necesarias para que el presupuesto público sea adecuado a los nuevos desafíos que presenta COVID-19. Además, es importante observar la implementación de estas medidas y monitorear los desarrollos que la epidemia ha causado en la economía. A partir de esto, se podrá entender si las medidas ya aprobadas fueron eficientes o si es necesario hacer más para que Brasil pueda continuar su trayectoria de responsabilidad fiscal sin poner en peligro a las generaciones actuales y futuras.

Palabras Clave: Presupuesto público, Presupuesto de guerra, Impactos presupuestarios.

ABSTRACT

The world faced the COVID-19 pandemic in early 2020 and is still dealing with its socio-economic impacts. In view of this, this article has the general objective of presenting the provisions promulgated by Constitutional Amendment 106/2020 and their consequences for the execution of the Brazilian public budget of 2020. The methodology adopted is characterized as of a qualitative nature, being developed by bibliographical and documentary research, considering the basis on books, articles, legislation and public agency websites. In the development of the research, an analysis of Constitutional Amendment 106/2020, called the “War budget”, was carried out, in which it dealt with the issues focused on meeting the need to combat COVID-19, seeking to identify its possible impacts on the Budget Law Annual Report (LOA) 2020 and, consequently, in budget execution. In the result of the analysis, it was observed that the Brazilian government relaxed the budgetary and fiscal management rules for acts related to facing the pandemic of the new coronavirus with the expectation that the execution of the budget would meet the demands of society due to the crisis in the health area . In conclusion, in view of this scenario, it became evident that the current crisis caused by the COVID-19 pandemic is unprecedented. Thus, it is essential that the Brazilian government has taken the necessary actions so that the public budget was adequate to the new challenges presented by COVID-19. Furthermore, it is important to observe the implementation of these measures and monitor the developments that the epidemic has caused in the economy. From this, it will be possible to understand if the measures already approved were efficient or if it is necessary to do more so that Brazil can continue its trajectory of fiscal responsibility without jeopardizing current and future generations.

Keywords: Public Budget, War Budget, Budgetary impacts.

INTRODUÇÃO

Conforme relatado pela mídia mundial, em 31 de dezembro de 2019 foi reportado o primeiro caso de COVID-19 na cidade de Wuhan, província de Hubei, na China. A COVID-19 é uma doença respiratória aguda causada pelo novo coronavírus, chamada Síndrome Respiratória Aguda Grave 2 (SARS-CoV-2). Após o mesmo vírus ser identificado em diversos países, no dia 11 de março de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a então pandemia de COVID-19.

Por conta disso, o ano de 2020 se tornou um ano atípico com determinações legais que passaram a nortear o isolamento social, justificado pelas autoridades competentes como meio de redução da transmissão do vírus e, conseqüentemente, sobrecarga no sistema de saúde. Tal procedimento teve impactos em medidas de âmbito econômico, quando restaurantes, cinemas, shoppings, comércio e demais atividades consideradas não essenciais foram suspensas.

Como consequência dessa crise houve a suspensão da jornada de trabalho e, com isso, a dificuldade de muitas empresas continuarem operando e mantendo os empregos dos seus funcionários, das pessoas manterem suas atividades autônomas e muitas outras sobreviverem. Portanto, grande parte das empresas de pequeno e médio porte não possuía capital de giro para suportar alguns meses com pouca ou nenhuma receita, acarretando assim a interrupção do seu ciclo operacional pela pandemia. Por outro lado, a redução da atividade econômica impactava diretamente no Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil e na arrecadação tributária do Estado.

Diante do novo panorama mundial, em 20 de março de 2020, o Senado Federal reconheceu, por meio do Decreto Legislativo nº 6 de 2020, o estado de calamidade pública até o dia 31 de dezembro de 2020, solicitado pelo Presidente da República. Tal decreto tem como principal consequência a dispensa do atingimento dos resultados fiscais estabelecido pela Lei de Responsabilidade (LRF), Lei Complementar 101/2000.

A partir do dia 7 de abril de 2020 começou a tramitar no Senado Federal a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 10/2020, a chamada PEC do Orçamento de Guerra, que foi promulgada no dia 7 de maio de 2020, a Emenda Constitucional (EC) 106/2020, que traz diversos dispositivos buscando justificativa legal para o enfrentamento econômico mais célere da crise instalada pela pandemia da COVID-19.

Diante desse cenário, este artigo teve a seguinte questão norteadora da pesquisa: quais foram os principais impactos no orçamento público de 2020 causados pelas mudanças legais em consequência das decisões para o enfrentamento da COVID-19 por meio da Emenda Constitucional 106/2020?

Dessa forma, este estudo tem como objetivo geral apresentar os dispositivos promulgados pela EC 106/2020 e suas consequências na execução do orçamento público brasileiro de 2020. Para alcançar o objetivo geral foram desenvolvidos os seguintes objetivos específicos, a saber: definir orçamento público e sua base legal desde sua elaboração até sua execução; identificar que mudanças que ocorreram no orçamento público advindas da Emenda Constitucional 106/2020; apontar quais alterações foram realizadas na base legal orçamentária; e apresentar e analisar os dispositivos da EC 106/2020 que impactaram o orçamento público de 2020.

Sendo assim, este estudo se justifica pela relevância do tema que reporta a situação orçamentária inédita no Brasil, sendo de interesse social e de interesse acadêmico, por identificar os pontos que tiveram como consequência alterações na sistemática do orçamento público brasileiro e nos institutos da LRF, legislação relevante em um país que teve uma

redemocratização recente e goza de estabilidades monetária e fiscal, alcançadas com base nessa lei. Além disso, as relações sociais e profissionais estão sendo revistas em consequência desse impacto econômico advindo da pandemia da COVID-19 e, da mesma forma, o orçamento público e o equilíbrio fiscal estão sendo tratados no âmbito dessa nova realidade social e econômica, tornando-se objeto de estudo justificável e relevante.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O Conceito e a Base do Orçamento Público no Brasil

O orçamento público no Brasil é um instrumento de planejamento e execução das receitas e das despesas pelo governo, ou seja, a origem e a aplicação dos recursos governamentais em um dado exercício (LEI 4.320/64). Além disso, pode ser considerado como um compromisso assumido pelo governo com seus contribuintes a fim de alcançar objetivos que foram pactuados anteriormente (NIYAMA *et al.*, 2001). Para Baleeiro (2001, p. 411), orçamento público pode ser entendido como o “ato pelo qual o Poder Legislativo autoriza ao Poder Executivo as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica em geral do país”.

É importante destacar que na doutrina contábil o orçamento público possui diversos aspectos. Do ponto de vista financeiro, o orçamento público é considerado o plano de custeio, investimentos, inversões, transferências e receitas, proposto pelo Poder Executivo para um exercício financeiro e aprovado pelo Poder Legislativo, assim como o planejamento de aplicação dos recursos estimados em atividades de custeios, investimentos, inversões e transferências durante um período financeiro. No viés econômico, em sua mais exata expressão, o orçamento pode ser entendido como o quadro orgânico da economia pública, ou seja, como o reflêxo (ou espelho) da vida do Estado. Por meio de suas cifras, pode-se conhecer com detalhes seu processo, sua cultura e sua civilização. E, na linha jurídica, o orçamento é a lei que estima a receita e fixa a despesa para determinado exercício financeiro, estabelecendo responsabilidade, compromisso e obrigações para a administração pública (ARAÚJO e ARRUDA, 2020).

Dessa forma, em seu aspecto jurídico, o orçamento público no Brasil é regido pelas disposições da CF/88. Em relação às leis que tratam do mesmo tema, as principais referências são a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), a Lei 4.320/1964, o Decreto-Lei 200/1967 e o Manual Técnico do Orçamento 2020 (elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal).

Por conseguinte, para que o orçamento ocorra é necessário que haja um sistema orçamentário para dar suporte, que é constituído por organizações, pessoas, informações, tecnologia, normas e procedimentos, com a finalidade de cumprir o que foi estabelecido no processo orçamentário, ou seja, a concepção, a aprovação, a execução e a avaliação orçamentária (ciclo orçamentário restrito) que foram estabelecidos pela administração pública (RAÚJO e ARRUDA, 2020).

No tocante a base legal do orçamento público, Gadelha (2017, p. 10) publicou as minúcias dessa base, conforme explicitadas no quadro 1.

Quadro 1 – Base legal relacionada ao orçamento público

Constituição Federal de 1988	Dispositivo legal: Título VI (Da Tributação e do Orçamento), Capítulo II (Das Finanças Públicas); Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 35; Criação dos instrumentos legais: plano plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO e Lei Orçamentária Anual (LOA).
	Objetivo: Instruir os dispositivos constitucionais que tratam de matéria orçamentária de caráter de NORMA GERAL, devendo, no que for aplicável, ser observados por todos os entes da Federação.
Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000)	Dispositivo legal: Regulamenta o artigo 163 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo as normas orientadoras das finanças públicas no país.
	Objetivo: Condicionar a ação dos governantes aos limites estritos de sua efetiva capacidade de gasto, de forma a prevenir déficits fiscais e o consequente descontrole das contas públicas.
Lei 4.320/1964 (Acolhida com status de Lei Complementar pela CF/1988)	Dispositivo legal: Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o dispositivo no art. 5º, inciso XV, lebra b da Constituição Federal de 1946.
	Objetivo: Estimular o planejamento, o controle, a transparência nas informações contábeis orçamentárias, financeiras e patrimoniais sobre as operações realizadas pelas entidades governamentais e sobre a responsabilidade dos seus agentes.
Decreto-Lei 200/1967	Dispositivo legal: Em seu artigo 7º, já definia o orçamento público como um dos quatro instrumentos básicos do planejamento, ao lado dos planos e programas nacionais, setoriais e regionais, do programa de governo e da programação financeira.
	Objetivo: Modernizar a administração pública por meio da utilização de instrumentos gerenciais de gestão, normatiza e padroniza procedimentos nas áreas de pessoal, compras governamentais e execução orçamentária.

Fonte: Adaptado pelos autores com base em Gadelha (2017, p. 10).

Conforme visto no quadro 1, a CF/88 trouxe os instrumentos legais que dão suporte ao orçamento público, a saber: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), associando os dois primeiros ao planejamento e orçamento dentro de um mesmo sistema (GONTIJO, 2004). Além disso, a LRF trouxe regras e limitações dos gastos públicos a serem observados pelos gestores públicos com a finalidade de controle das contas públicas. A Lei 4.320/1964 teve o objetivo de tornar transparentes as informações contábeis orçamentárias a seus interessados, como órgãos de controle. Finalmente, o Decreto-Lei 200/1967 buscou a modernização da administração pública por

meio da padronização de procedimentos de gestão de pessoas, de compras e de execução orçamentária, dessa forma, a legislação posterior unificou e adaptou procedimentos ainda vigentes.

A respeito dos instrumentos utilizados no processo orçamentário governamental, o PPA, a LDO e a LOA são regidos pelas legislações apresentadas conforme o quadro 2.

Quadro 2 – Instrumentos legais para elaboração e execução orçamentárias

Quadro 2 – Instrumentos legais para elaboração e execução orçamentárias			
Legislação		Entendimento	
CF/88		Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.	Dão suporte à elaboração e execução orçamentária.
PPA	Lei 13.249	Art. 2º. Instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas.	A vigência do PPA é de quatro anos, iniciando-se no segundo exercício financeiro do mandato do chefe do Executivo e terminando no primeiro exercício financeiro do mandato subsequente.
LDO	CF/88	§2º do art. 165. Compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, 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.	A LDO tem vigência anual. Neste aspecto, a CF/88 instituiu a LDO com o objetivo de criar um elo entre o PPA e a LOA.
LOA	CF/88	§5º, Art. 165. I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.	A Lei 4.320/64 traz em seu art. 2º que “A Lei do Orçamento contera a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade”.

Fonte: Adaptado pelos autores (2020).

Segundo a CF/88, artigo 166, os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e os créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, na forma do regimento comum. Caberá ao Poder Legislativo propor emendas, conforme disciplina o §2º do mesmo artigo. Todavia, estão sujeitas às regras do §3º que exigem que as emendas sejam compatíveis com o PPA e a LDO e indiquem os recursos necessários para os novos gastos do governo, que só poderão ocorrer no caso de cancelamento de outras despesas, desde que essas anulações não versem sobre gastos com pessoal, serviço da dívida e transferências da União para os outros entes. Dentro deste assunto, é muito importante destacar os procedimentos do ciclo orçamentário com seus prazos e vigências legais, conforme o quadro 3.

Quadro 3 – Os principais procedimentos do ciclo orçamentário

Situação/Instrumento	PPA	LDO	LOA
Envio ao Poder Legislativo	Até quatro meses antes do final do primeiro exercício financeiro do mandato do novo Governante (31/08)	Até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15/04)	Até 4 meses antes do final do exercício financeiro anterior a vigência (31/08)
Devolução ao Poder Executivo	Até o encerramento da sessão legislativa do ano do seu envio (22/12)	Até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17/07)	Até o encerramento da sessão legislativa do ano de seu envio (22/12)
Vigência	4 Anos até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente	12 meses (anual)	12 meses (anual)

Fonte: Adaptado pelos autores com base em Gadelha (2017, p. 18).

Por tudo o que foi dito, nota-se que cabe a LDO explicitar as metas e prioridades orçamentária para cada ano e ainda arbitrar a relação entre a LOA e o PPA para que os programas do PPA (metas e indicadores quantitativos) tenham os recursos necessários previstos na LOA para sua materialização.

A Taxionomia Orçamentária

O orçamento público pode ser classificado em tradicional (clássico), orçamento de desempenho, orçamento base zero e em orçamento-programa. O orçamento tradicional enfatizava o gasto público, antes da publicação e vigência da Lei 4.320/64. Segundo Angélico (1994), este orçamento apenas estabelecia dotações no orçamento para as atividades de custeio e manutenção dos diversos órgãos da administração pública, sem levar em consideração os objetivos previstos na execução orçamentária e planejamento do exercício subsequente. Por outro lado, o orçamento de desempenho buscava a identificação de todas as ações do governo e não somente seus gastos. Por fim, o orçamento base zero tinha o propósito de fazer com que cada unidade justificasse todo ano as atividades que desenvolveria a fim de “sair do zero” e ter atividades realizadas (GADELHA, 2017).

Entretanto, a Lei 4.320/64 e o Decreto-Lei 200/67 revogaram o Decreto-Lei 1.990/40, que era a base do orçamento tradicional, e instituíram o orçamento-programa, surgido originalmente nos EUA no final de 1950, com o nome de *Planning Programming Budgeting System* (PPBS), denominado em português por Sistema de Planejamento, Programação e Orçamentação, que prevê a estimativa dos recursos financeiros e sua destinação, dentro de um plano ou programa de trabalho (ARAÚJO e ARRUDA, 2020). Dessa maneira, segundo o Manual do orçamento por programa e atividade da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1971, entende-se que o orçamento-programa é um plano de trabalho da administração

pública que propõe o que deve ser realizado durante o exercício financeiro.

Destarte, é importante definir os elementos básicos do orçamento-programa que são o programa e as atividades. Segundo Gadelha (2017, p. 34), o programa é caracterizado pelos aspectos seguintes: “representa o nível máximo de classificação do trabalho a cargo das unidades administrativas superiores do governo (por exemplo: ministérios e empresas públicas), é traduzido por um produto final e representa os objetivos para os quais a unidade foi criada”. Além disso, as atividades, segundo Gadelha (2017, p. 34), são “uma divisão do esforço, dentro de um programa ou subprograma, em um tipo de trabalho razoavelmente homogêneo, cujo propósito é a contribuição para a realização do produto final de um programa”. Além do mais, agrupa tarefas com a finalidade de alcançar os objetivos e as metas previstos no programa da unidade. À vista disso, o orçamento-programa deve buscar a integração entre o planejamento e o orçamento, a qualificação de objetivos e a quantificação de metas, identificar as relações entre insumos e produtos, ter alternativas de programas, acompanhar constantemente os aspectos físicos e financeiros do orçamento e avaliar os resultados alcançados.

A Lei de Responsabilidade Fiscal

A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, abrange todos os entes federados e seus órgãos, incluindo as empresas estatais dependentes e veio regulamentar alguns dispositivos da CF/88, especialmente os arts. 163 (que dispõe sobre finanças públicas), 165 (sobre o sistema orçamentário do setor público) e o 169 (relativo às despesas públicas com pessoal).

Segundo Luque (2004), a LRF foi aprovada com o intuito de suavizar as condutas indesejáveis de alguns políticos e trazer algum equilíbrio às contas públicas dos entes federativos, além de reduzir as falhas de governo, de forma a buscar uma nova confiabilidade na ação pública, diminuindo a percepção de risco e atraindo mais confiança para o governo executar suas políticas públicas. Assim, esse conjunto de regras possui como objetivos o planejamento fiscal, o disciplinamento do uso dos recursos públicos no último ano de mandato, a definição de condições para o endividamento e gasto público, a definição de limites de gastos com pessoal, incluindo previdência, por nível de governo e diversos poderes a incorporação da transparência e participação popular na gestão fiscal.

Sobre o planejamento, a LRF, em seu artigo 4º, trouxe novas determinações para a LDO, que passou a tratar também sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios de limitação de empenho em caso de não atingimento das metas de resultado e demais

determinações. Dessa maneira, a LRF preceituou que na LDO deverá conter os anexos de metas fiscais e de riscos fiscais. O primeiro anexo está regulamentado pelos §1º e §2º do artigo 4º da LRF, que diz que “serão estabelecidas 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”. O segundo anexo está regulamentado pelo §3º do artigo 4º da LRF, que explicita que nesse anexo “serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem”.

Portanto, a LRF veio consolidar a busca do equilíbrio orçamentário por meio da maior rigidez sobre as despesas com pessoal e limites de endividamento público. Porém, a lei não obriga à realização de superávit. Por isso, é plenamente possível que a administração pública julgue procedente resultado negativo em alguns períodos (LUQUE, 2004). Além disso, ainda no âmbito do equilíbrio fiscal, a LRF inovou ao exigir a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência dos entes federados, sob pena destes não poderem mais receber transferências voluntárias de outros entes, pois era comum que pequenos municípios não tivessem arrecadação própria, pois recebiam transferências de outros entes.

Ainda no campo do equilíbrio fiscal, Luque (2004) ressalta que a LRF exige, no art. 14, que a concessão ou ampliação de benefício tributário seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário no exercício em que se iniciar e nos dois seguintes, e também de medidas de compensação por elevação de alíquotas, base de cálculo ou criação de tributo ou contribuição. Assim, esse mesmo acompanhamento deve ser aplicado no caso de aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, aquela que gera obrigação legal na sua execução por um período superior a dois anos, conforme preconiza o art. 17 da LRF.

Por outro lado, o artigo 42 da LRF veda que o gestor público contraia obrigação após o primeiro quadrimestre que não possa ser paga até o final do exercício ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, caso não haja recursos em caixa para tal. Já o § único do artigo 21 impede que o chefe do Poder Executivo ocorra em aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias de mandato. Também no último ano do mandato fica proibida a contratação de operação de crédito por antecipação de receita, conforme preconiza o artigo 38 da LRF.

No que se referem as questões relacionadas ao endividamento público, elas estão no capítulo VII da LRF. Assim, o primeiro ponto é a imposição ao Presidente da República de encaminhar ao Senado Federal e ao Congresso Federal a proposta dos limites da dívida consolidada e mobiliária fixados em percentual da receita corrente líquida. Caso algum ente

ultrapasse o limite definido para a dívida consolidada ao final de um quadrimestre, esse ente deverá reconduzir a dívida ao limite até o término dos três quadrimestres subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% no primeiro. Nesse período, o ente fica impedido de obter operações de crédito interna e externa, inclusive aquelas por antecipação de receita, e caso não consiga reconduzir a dívida ao final do prazo, fica impedido de receber transferências voluntárias da União, do Distrito Federal ou dos Estados.

Entretanto, o §6º do artigo 30 da LRF permite alguma flexibilidade em caso de instabilidade econômica ou alterações na política monetária ou cambial. Basta que o Presidente da República encaminhe ao Congresso Federal uma solicitação de revisão dos limites.

Uma inovação trazida pela LRF foi a vedação de operações de crédito entre entes da federação, ainda que sejam por refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, mas a exceção se dá nos casos da possibilidade de instituição financeira estatal realizar operações de crédito com ente federativo para financiar despesas de capital ou o refinanciamento de dívidas contraídas junto à própria instituição. Esse item garante a responsabilidade fiscal, pois, segundo Luque (2004, p. 421), “dá uma sinalização aos governantes de que novos problemas em relação ao excesso de endividamento não mais serão repassados ao governo central e posteriormente socializados entre a população como um todo”.

Outro objetivo relacionado por Luque (2004) se refere ao gasto com pessoal, definido no artigo 18 da LRF como sendo o somatório dos gastos do ente da federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Desse modo, a despesa total com pessoal será apurada pelo somatório dos gastos no mês de referência com os onze anteriores e os limites não poderão exceder aos percentuais da receita corrente líquida expostos na tabela 1, conforme os arts. 19 e 20 da LRF, com limites tanto para os entes federativos quanto para cada poder em cada ente.

Tabela 1 – Percentual de limites de gastos com pessoal nas esferas públicas

Limites de gastos com pessoal	Municipal	Estadual	Federal
Legislativo e Tribunal de Contas	6,0%	3,0%	2,5%
Judiciário	-	6,0%	6,0%
Executivo	54,0%	49,0%	40,9%
Ministério Público	-	2,0%	0,6%
Total	60,0%	60,0%	50,0%

Fonte: Adaptado pelos autores com base nos arts. 19 e 20 da LRF (2020).

Na mesma lógica do limite para o endividamento, no caso do ente ou poder ultrapassar os limites do gasto com pessoal acima retratado, medido a cada quadrimestre, estará sujeito a regra do art. 23 da LRF, tendo que reduzir o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço da redução já no primeiro. Para isso, a LRF reforça que o gestor público pode se valer dos §3º e §4º do art. 169 da CF/88, em que tratam da redução de cargos em comissão e função de confiança, exoneração de servidores não estáveis e em último caso, exoneração de servidores estáveis.

O último objetivo principal evidenciado por Luque (2004) se refere à transparência e participação popular. Esses institutos aparecem na LRF no art. 48, indicando que são instrumentos de transparência de gestão fiscal: planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; prestações de contas e o respectivo parecer prévio; Relatórios Resumido da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal. Além disso, assegurará a transparência por meio do incentivo à participação popular e realização de audiências públicas na elaboração e discussão do PPA, da LDO e da LOA, além da disponibilização, em tempo real, da execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público.

A Ementa Constitucional 106/2020 e o COVID-19

A Emenda Constitucional 106 (2020, p. 1) veio “instituir regime extraordinário fiscal financeiro e de contratação para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente da pandemia” da COVID-19. Dessa forma, todas as alterações que impactaram o orçamento de 2020 advindas da promulgação desta ementa em 7 de maio de 2020 serão vistas na análise dos dados e resultados.

METODOLOGIA

A metodologia tem a finalidade de informar os procedimentos da pesquisa que serão adotados para que sejam alcançados os resultados por ela esperados (FARIAS FILHO e ARRUDA FILHO, 2015). Assim, visando o desenvolvimento da pesquisa, neste artigo foi

adotada a pesquisa bibliográfica que, segundo Severino (2016, p. 131), “é aquela que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc.” Em vista disso, foram utilizados livros, artigos, manual e leis como contribuições de outros autores para a revisão da literatura a respeito do orçamento público, da LRF e da EC 106/2020. Considerando as bases legais e documentais foi utilizada a pesquisa documental que, conforme Lakatos (2010, p. 157), “é a fonte de coleta de dados que está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias”. Desse modo, os documentos apreciados nesta pesquisa foram a Constituição Federal de 1988, a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 6.357, o parecer do Senado Federal, a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e a Emenda Constitucional 106/2020, que serviram para que fossem feitas as investigações e análises das alterações orçamentárias advindas da publicação da EC 106/2020. Quanto a sua abordagem ou natureza, trata-se de uma pesquisa qualitativa em que os dados e as informações puderam ser codificados e apresentados de uma forma estruturada, facilitando suas análises (VERGARA, 2005). Portanto, de posse das informações coletadas da legislação vigente e estudada neste artigo foi possível identificar e apresentar as alterações sofridas pelo orçamento de 2020 que impactaram no enfrentamento da Covid-19.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O isolamento social, que impediu muito a população de acessar o comércio e o lazer, impactou diretamente na atividade econômica mundial. Por conta disso, com a redução drástica e inesperada das receitas líquidas das empresas, o fluxo circular da renda ficou comprometido, já que as empresas não tiveram condições de pagar salários às famílias e tais famílias não conseguiram consumir os bens produzidos pelas empresas.

Por conta desse acontecimento, em 20 de março de 2020 o Congresso Nacional reconheceu o estado de calamidade pública por meio do Decreto Legislativo nº 06/2020, dispensando o atingimento dos resultados fiscais previstos na LDO e a limitação de empenho imposta pela LRF, tendo como consequência diversas medidas que foram criadas para suavizar os impactos na economia e nas famílias conforme o quadro 4.

Quadro 4 – Medidas para diminuir os impactos da COVID-19 na economia brasileira

1	Fechamento das fronteiras brasileiras
2	Suspensão de aulas presenciais
3	Repasse emergencial para os Estados, Distrito Federal e Municípios a fim de compensar a queda de arrecadação
4	Distribuição de equipamentos para Estados, Distrito Federal e Municípios
5	Pagamento de auxílio emergencial de R\$ 600,00 a R\$ 1.200,00 para desempregados, trabalhadores informais, autônomos e microempreendedores individuais (MEI), com a finalidade de oferecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do novo coronavírus

Fonte: Adaptado pelos autores (2020).

Observa-se, ao analisar tais medidas, que elas foram muito custosas para o Governo Federal, que precisou ajustar seu orçamento para viabilizá-las. Por isso, no início da crise, o chefe do Poder Executivo protocolou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.357 – DF, com pedido de medida cautelar com o objetivo de conferir interpretação conforme à CF/88, aos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF, e ao art. 114, caput, *in fine*, e § 14, da LDO/2020. Tal ADI foi distribuída ao Ministro Alexandre de Moraes (2020, p. 10) que concedeu a interpretação conforme a constituição e a medida cautelar:

O surgimento da pandemia de COVID-19 representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que, afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada, exigindo atuação urgente, duradoura e coordenada de todas as autoridades federais, estaduais e municipais em defesa da vida, da saúde e da própria subsistência econômica de grande parcela da sociedade brasileira, tornando, por óbvio, lógica e juridicamente impossível o cumprimento de determinados requisitos legais compatíveis com momentos de normalidade.

O excepcional afastamento da incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, *in fine*, e § 14, da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF, pois não serão realizados gastos orçamentários baseados em propostas legislativas indefinidas, caracterizadas pelo oportunismo político, inconsequência, desaviso ou imprevisto nas Finanças Públicas; mas sim, gastos orçamentários destinados à proteção da vida, saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados por essa gravíssima situação; direitos fundamentais consagrados constitucionalmente e merecedores de efetiva e concreta proteção.

Portanto, ao atender ao pedido do Presidente da República, o Superior Tribunal Federal (STF) considerou que os gastos emergenciais relacionados ao combate à pandemia estão isentos das obrigações impostas pelos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF. Tais arts. tratam de renúncia de receitas, de despesa pública e suas condições para que as mesmas sejam concedidas e expandidas. Portanto, resta evidente que, assim como observado pelo Ministro Alexandre de Moraes, a situação excepcional atual demanda medidas excepcionais, inclusive relacionadas ao orçamento público e a gestão fiscal, o que permitiria o afastamento de medidas de controle fiscal da LRF para que o governo possa combater a crise da COVID-19 de maneira mais célere e proteger mais vidas. Segundo Abraham (2020, p. 1), com esta decisão do STF, todas as medidas financeiras relacionadas ao combate ao vírus da COVID-19 ficaram dispensadas de:

- 1) Demonstração de que os gastos não afetarão as metas de resultados fiscais previstas na LDO;
- 2) Necessidade de compensação por meio de redução de outras despesas ou pela criação ou majoração de tributos ou fonte de arrecadação; e
- 3) Apresentar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador da despesa de que aqueles gastos têm adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Em segundo lugar, seguindo a ordem cronológica dos desdobramentos da crise, a medida seguinte foi adotada pelo Congresso Nacional por meio da promulgação da EC 106/2020, o intitulado orçamento de guerra. Essa emenda inclui o art. 155 no Ato de Disposição Constitucional Transitório (ADCT) da CF/88 e institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. O art. 11 prevê expressamente que a EC 106/2020 “ficará automaticamente revogada na data do encerramento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional”. Portanto, caso as condições atuais se mantenham, as condições estabelecidas pela EC 106/2020 terão vigência até 31 de dezembro de 2020. Assim sendo, o artigo 1º da EC 106/2020 traz a seguinte recomendação:

Durante a vigência de estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional em razão de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente de pandemia, a União adotará 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 nesta Emenda Constitucional.

Observa-se, segundo o Senado (2020), que a adoção do regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações se faz necessário por EC, já que apenas alterando a LRF, as seguintes temáticas constitucionais não seriam abrangidas, conforme descritas no quadro 5.

Quadro 5 – Temáticas constitucionais

1	As condições da dívida mobiliária (CF/88, art. 52, IX).
2	A exigência de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias para a contratação temporária (CF/88, art. 169, § 1º).
3	A “regra e ouro” (CF/88, art. 167, inciso III).
4	A vedação ao Banco Central do Brasil de conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira (CF/88, art. 164, § 1º).
5	A exigência de que o Banco Central do Brasil só possa comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros (CF/88, art. 164, § 2º).
6	A necessidade de que proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (ADCT, art. 113).

Fonte: Adaptado pelos autores com base na CF/88 e ADCT (2020).

Ademais, a LRF traz restrições em relações às medidas do governo que gerem aumento

de despesa ou concedam incentivos ou benefícios tributários (renúncia de receita). Portanto, o artigo 3º da EC 106/2020 impõe que enquanto durar o regime extraordinário, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo que tenham o propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas ficam dispensados da observância dessas limitações da LRF, com a condição de que tais despesas não se tornem permanentes.

De acordo com o Senado (2020), o artigo 3º da EC 106/2020 vai ao encontro da decisão do Ministro Alexandre de Moraes no âmbito da ADI nº 6.357. Conforme já exposto, a decisão do Ministro afastou a aplicação dos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e da LDO de 2020. O parágrafo único do mesmo artigo da EC 106/2020 permite que possam ser contratadas e beneficiadas com incentivos fiscais as empresas que possuem débito com o sistema de seguridade social, o que é vedado pelo art. 195, § 3º da CF/88.

Assim, o artigo 3º da EC 106/2020 é de suma importância para que o Governo consiga empenhar as despesas necessárias ao combate da pandemia e possa conceder benefícios fiscais que aliviem o caixa das empresas durante o estado de calamidade pública. Nesse contexto, o art. 4º da EC 106/2020 informa que “será dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, a observância do inciso III do caput do art. 167 da CF/88”. O inciso III do caput do art. 167 da CF/88: “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”.

Acerca da “regra de ouro” da CF/88, ela dispõe que “a tomada de recursos financeiros pode ser no máximo igual às despesas de capital em certo período. Com isso, evita-se o suporte de despesas correntes, a exemplo de salários e de benefícios previdenciários, à custa do endividamento estatal” (SENADO, 2020). Ainda, segundo o Senado (2020), a suspensão da “regra de ouro” se justifica pela expectativa da redução da arrecadação dos entes federativos durante a calamidade pública que demandará um aumento no endividamento público para o pagamento de despesas que vão além das despesas de capital. Para que essa suspensão seja acompanhada de perto e evite abusos, o § único do art. 4º da EC 106/2020 exige a publicação, pelo Ministério da Economia, de um relatório das operações de crédito a cada 30 dias. Em seguida, o art. 5º da EC 106/2020 afirma que:

As autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional e de seus efeitos sociais e econômicos deverão:

- I - Constar de programações orçamentárias específicas ou contar com marcadores que as identifiquem; e
- II - Ser separadamente avaliadas na prestação de contas do Presidente da República e evidenciadas, até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, no relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal.

Observa-se, conforme o Senado (2020), seguindo orientação do Tribunal de Contas da União (TCU), que o dispositivo acima busca identificar de forma inequívoca os gastos relacionados à pandemia por meio de um sistema específico de classificadores e marcadores. Ademais, visando maior transparência, os gastos com a pandemia terão uma prestação de contas específica e serão também apresentados no Relatório Resumido de Execução Fiscal, divulgado bimestralmente. Seguindo para o art. 6º da EC 106/2020, o dispositivo traz o seguinte texto:

Durante a vigência da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, os recursos decorrentes de operações de crédito realizadas para o refinanciamento da dívida mobiliária poderão ser utilizados também para o pagamento de seus juros e encargos.

Tal artigo busca desvincular recursos anteriormente vinculados ao pagamento apenas do refinanciamento da dívida mobiliária. Segundo a LRF, em seu art. 29, inciso V, define-se refinanciamento da dívida pública como a “emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária”. Neste mesmo dispositivo, o seu §4º reforça, peremptoriamente, que “o refinanciamento do principal da dívida mobiliária não excederá, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizado, acrescido de atualização monetária”.

Sobre os arts. 7º e 8º da EC 106/2020, as operações de crédito utilizadas para o refinanciamento da dívida pública também podem ser utilizadas para o pagamento de juros e encargos da dívida pública. Além disso, esses arts. 7º e 8º tratam do protagonismo do Banco Central do Brasil (BACEN) no enfrentamento da crise pelo aspecto econômico. Em tempos passados, durante a crise de 2008, os bancos centrais foram bem-sucedidos em seus programas de expansão monetária com o objetivo de tornar os mercados financeiros e de crédito mais líquidos e assim permitir o financiamento das atividades empresárias. Assim, sem liquidez, as empresas encontraram dificuldades em obter crédito e, conseqüentemente, restrição em suas atividades. Ao manter o mercado de crédito, os bancos centrais conseguiram trazer dinamismo ao mercado, fazendo com que as empresas pudessem financiar suas atividades em momentos de crise (SENADO, 2020).

Portanto, visando manter a liquidez no mercado brasileiro no atual momento de crise,

permite-se um aumento do balanço do BACEN por meio da compra de ativos de empresas não financeiras, desde que tais ativos tenham *rating* BB- ou superior, avaliados por pelo menos uma das três maiores agências internacionais de classificação de risco e preço de referência publicado por entidade acreditada pelo BACEN, visando transparência ao processo de aquisição. Além disso, deve-se dar preferência a títulos de micro, pequenas e médias empresas. Observa-se que o principal objetivo “é dar liquidez ao mercado secundário, gerando confiança em seu regular funcionamento, sem beneficiar individualmente qualquer empresa, mas sim todo o sistema de crédito” (SENADO, 2020, p. 22).

Desse modo, visando maior transparência e controle pelos órgãos de fiscalização, nota-se que é fundamental que o “BACEN envie informações detalhadas sobre as operações: quais títulos comprou, espécies, montantes, taxas, prazos e outras informações pertinentes à liquidez dos títulos, bem como outras informações que permitam uma análise detalhada dos riscos envolvidos nas operações” (SENADO, 2020, p. 23). Com referência ao art. 8º da EC 106/2020, ele afirma que:

Durante a vigência desta Emenda Constitucional, o Banco Central do Brasil editará regulamentação sobre exigências de contrapartidas ao comprar ativos de instituições financeiras em conformidade com a previsão do inciso II do caput do art. 7º desta Emenda Constitucional, em especial a vedação de:

I - Pagar juros sobre o capital próprio e dividendos acima do mínimo obrigatório estabelecido em lei ou no estatuto social vigente na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - Aumentar a remuneração, fixa ou variável, de diretores e membros do conselho de administração, no caso das sociedades anônimas, e dos administradores, no caso de sociedades limitadas.

Parágrafo único. A remuneração variável referida no inciso II do caput deste artigo inclui bônus, participação nos lucros e quaisquer parcelas de remuneração diferidas e outros incentivos remuneratórios associados ao desempenho.

Percebe-se, então, conforme o Senado (2020, p. 23), que as instituições financeiras ficam impedidas de: “a) pagar juros sobre o capital próprio e dividendos acima do mínimo obrigatório; e b) aumentar a remuneração, fixa ou variável, de diretores, administradores, e membros do conselho de administração”. Tais vedações serão regulamentadas pelo BACEN.

Por fim, o art. 9º da EC 106/2020 impõe que: “Em caso de irregularidade ou de descumprimento dos limites desta Emenda Constitucional, o Congresso Nacional poderá sustar, por decreto legislativo, qualquer decisão de órgão ou entidade do Poder Executivo relacionada às medidas autorizadas por esta Emenda Constitucional”. Sendo assim, caberá ao Congresso Nacional decidir suspender qualquer decisão que esteja autorizada pela EC 106/2020.

CONCLUSÕES

Este estudo teve como objetivo geral apresentar os dispositivos promulgados pela EC 106/2020 e suas consequências na execução do orçamento público brasileiro de 2020. Para o cumprimento desse objetivo, buscou-se identificar os principais pontos do orçamento público no Brasil, a evolução da gestão fiscal com a promulgação da LRF e a apresentação e análise da EC 106/2020, conhecida como orçamento de guerra, que visa atender as necessidades emergenciais na execução do orçamento com vistas ao enfrentamento da crise causada pela COVID-19, mudando totalmente a execução orçamentária planejada para o ano de 2020.

Dessa forma, os resultados encontrados e apresentados permitiram constatar que é possível observar que algumas regras do orçamento foram suspensas para atos relacionados exclusivamente ao combate a pandemia da COVID-19, principalmente as que tratam das condições para renúncias de receitas, dos aumentos de gastos, das operações de crédito, das condições de endividamento e das metas de resultados fiscais. Portanto, ganha destaque a flexibilização da chamada “regra de ouro”, um dos artigos fundamentais para que as despesas correntes de caráter continuado não entrem em descontrole.

Além disso, constatou-se que a EC 106/2020 também flexibiliza as contratações de pessoal no trabalho de enfrentamento à pandemia e impõe que a prestação de contas dos atos abrangidos pela EC 106/2020 e a publicação dos mesmos sejam feitos à parte dos demais, trazendo mais transparência, a fim de que a sociedade e os órgãos de controle possam ter um melhor acompanhamento das flexibilizações abrangidas pela emenda.

Outro resultado observado é o destaque alcançado pelo BACEN com as alterações das regras que possibilitam a compra e a venda de ativos de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos, buscando trazer liquidez ao mercado brasileiro e impedir que as empresas sofram com a queda na demanda e consigam manter os seus quadros de funcionários.

Diante desse cenário, ficou evidenciado que a atual crise originada pela pandemia da COVID-19 não tem precedentes. Assim é fundamental que o governo brasileiro tenha tomado as ações necessárias para que o orçamento público fosse adequado aos novos desafios apresentados pela COVID-19. Ademais, cabe observar a execução dessas medidas e acompanhar os desdobramentos que a epidemia causou na economia. A partir disso, será possível entender se as medidas já aprovadas foram eficientes ou se é necessário fazer mais para que o Brasil possa continuar sua trajetória de responsabilidade fiscal sem comprometer as gerações atuais e as que estão por vir.

Em vista da temática desenvolvida e da situação de incertezas quanto à continuidade e

amplitude da pandemia causada pela COVID19, sugere-se o aprofundamento do tema em pesquisas após o encerramento do exercício financeiro de 2020, tendo como objetivo medir os reais impactos socioeconômicos das medidas tomadas dentro do estado de calamidade pública.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Orçamento de guerra contra a Covid-19**. Coluna Fiscal, JOTA, 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/orcamento-de-guerra-contr-a-covid-19-09042020>. Acesso em: 05 maio de 2020.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8ª. Edição. São Paulo: Atlas, 2009.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes. **Contabilidade Pública: da teoria à prática**. 3ª. Edição Revista e Atualizada. São Paulo: Saraiva, 2020.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição do Império**. Brasília, DF, Casa Civil, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 12 de junho de 2020.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 16 de junho de 2020.

BRASIL. **Lei 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm. Acesso em: 15 de junho de 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 de junho de 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 de junho de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 6357/DF - Distrito Federal. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, **Pesquisa de Jurisprudência**, Pleno, decisão em 29/03/20. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 maio de 2020.

2020.

CALIL, Vera. **Orçamento público: teoria e prática**. 1ª Edição. Rio de Janeiro, Atlas, 2017.

CHAVES, Adriana Ferraz. **Os instrumentos orçamentários e o planejamento de Saúde**. Enap, 2007. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4664>. Acesso em: 15 de junho de 2020.

GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. **Curso introdução ao Orçamento Público**. Brasília: ENAP, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3171>. Acesso em: 12 de junho de 2020.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 6ª. Edição Revista e Atualizada. São Paulo: Atlas, 1996.

GONTIJO, Vander. **Orçamento da União - Evolução Histórica no Brasil**. Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

FARIAS FILHO, Milton Cordeiro; ARRUDA FILHO, Emílio J.M. **Planejamento da Pesquisa Científica**. São Paulo: Atlas, 2015.

LONGO, Carlos Alberto. **O processo orçamentário: tendências e perspectivas**. Revista de Economia Política, v. 14, n. 2, abr/jun. 1994. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/54-4.pdf>. Acesso em: 12 de junho de 2020.

LUQUE, C. A. **A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal: Combatendo Falhas de Governo à Brasileira**. Revista de Economia Política, vol. 24, nº 3 (95), pp. 413-432, julho-setembro/2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rep/v24n3/1809-4538-rep-24-03-413.pdf>. Acesso em: 20 de abril de 2020.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7ª Edição. São Paulo: Atlas, 2010.

Ministério da Economia. **Secretaria Especial da Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal**. Manual Técnico do Orçamento 2020. Edição 2020 (13ª). Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2020>. Acesso em: 20 de junho de 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (OMS). **Manual de orçamento por programas e realizações**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1971.

NIYAMA, Jorge. K. **Exame de suficiência em contabilidade**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público, AFO e LRF: teoria e questões**. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

Senado Federal. Gabinete do Senador Antonio Anastasia. **Parecer nº 22 de 2020**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br>. Acesso em: 10 maio de 2020.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 24 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.