

AUTOR(ES): GABRIELA ROCHA RIBEIRO e LÍVIA GIOVANNA PEREIRA E LIMA.

ORIENTADOR(A): HERBERT ALCÂNTARA FERREIRA

A ATUAÇÃO DO DIREITO FINANCEIRO NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19

Introdução

A pandemia da COVID-19 trouxe a necessidade de adequação de todos os âmbitos da sociedade: a Administração Pública passou por um processo de reinvenção e de reformulação a fim de atender, dentro de limites materiais e institucionais, com urgência as demandas que surgiram para o enfrentamento dessa crise. Nesse contexto, o Direito Financeiro assume uma posição de caráter temporário e excepcional que se destina ao provimento de recursos e de esforços para um determinado setor, buscando evitar os avanços e atenuar os efeitos, em especial os setores da saúde pública e do desenvolvimento socioeconômico, que necessitam de auxílios eficazes mediante tal emergência. É sob esse viés que o orçamento público possui uma certa flexibilidade para se adequar às necessidades e às demandas que podem ser previstas ou não dentro de um contexto, garantindo a realização de esforços extraordinários para atender e para prover a população. Dessa maneira, o Estado brasileiro está adotando diversas providências para a adequação a essa realidade, em especial no campo financeiro. O presente trabalho visa discutir as diligências formuladas e aplicadas pelo governo, assim como as consequências, as perspectivas e as abordagens realizadas por esses dispositivos legais nas finanças públicas.

Material e Métodos

Para a realização do trabalho utilizou-se a pesquisa bibliográfica realizadas em obras e em artigos de estudiosos sobre o tema, como também por meio da pesquisa documental realizada na CRFB/1988, no Decreto Legislativo nº 6 de 2020, na Emenda Constitucional nº 106 de 2020, na Lei 13.898/2019, na Lei Complementar 101/00 e na Lei Complementar 4.320/64.

Resultados e Discussão

Entende-se que a função primordial da atividade financeira é atender a população e as exigências sociais, considerando que o direito financeiro não é estático e a gestão orçamentária possui dinamicidade e flexibilidade para se adequar às demandas e às necessidades do corpo social. Assim, esse ramo jurídico serve para regular o relacionamento entre Estado e cidadão, fixando os princípios e as regras para a arrecadação, para a gestão e para a aplicação dos recursos públicos, além de definir os limites do orçamento.

Nesse sentido, a administração estatal empreendeu - e ainda está em adaptação para reorganizar toda sua estrutura - instituições, recursos e ações não só voltadas para o campo da saúde, mas também para outros setores do corpo social que demandaram auxílio do Estado. No contexto da pandemia, um cenário completamente fora da realidade programática do governo atual, existem previsões específicas no ordenamento jurídico, que está organizado com políticas financeiras previamente definidas para esse tipo de emergência, a fim de manter uma administração fiscal responsável apesar de qualquer conjuntura. Assim, tem-se a permissão da abertura de créditos extraordinários e outras ações para combater essa problemática, que – apesar de não serem tratadas na gestão temporária do governo – essas situações são matérias de leis complementares e as ações e os direcionamentos são previamente regulados.

O crédito extraordinário é uma espécie do gênero crédito adicional, especificidade responsável pela autorização de despesas não computadas e não dotadas de maneira suficiente no orçamento (GOMES DA ROCHA; MARCELINO; MOREIRA SANTANA, 2013). Atualmente, essa temática é regulada na Lei 4.320/64 de 17 de março de 1964, que irá prever as normas gerais do ramo do direito financeiro, a fim de regular a elaboração e o controle dos orçamentos e dos balanços dos entes federativos (BRASIL, 1964). Essa lei, em seu art. 41, inciso III, define como extraordinário aquele que visa atender uma despesa imprevisível e urgente em um cenário de guerra, calamidade pública ou comoção interna (BRASIL, 1964).

Já na Constituição, diversos artigos abordam esse ponto, como o art. 148, inciso I, que – ao definir as fontes dos recursos para essa espécie de crédito – permite a instituição de empréstimos compulsórios para cuidar das despesas extraordinárias, quando são decorrentes do estado de calamidade pública, de guerra externa declarada ou da sua iminência (BRASIL, 2020). Além disso, o art. 167, § 3º desse diploma define que o crédito extraordinário será exclusivo para atender despesas imprevisíveis e urgentes, incluindo aquelas oriundas do estado de calamidade pública. Ainda se tem que a vigência desse tipo de crédito é especificada no §2º desse artigo, que estabelece que será no exercício financeiro em que forem autorizadas, ratificado pelo art. 45 da Lei 4.320/64.

A abertura desses créditos só pode ser realizada após decretada uma das situações que a lei aborda, como previamente discutido, e impacta direta ou indiretamente na gestão pública, pois, ao entrar no orçamento, sua prioridade pode levar a uma alteração no planejamento e na execução, provocando o cancelamento ou a suspensão de programas voltados para a manutenção da máquina pública em decorrência do estado de excepcionalidade que o país se encontra. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101/2000 – em seu art. 65º também compreende que o estado de calamidade pública se configura como uma circunstância excepcional que permite o afastamento de algumas obrigações e exigências, incluindo limitações de gastos e de endividamentos.

Mediante essa ocorrência, o artigo da LRF possibilita a suspensão de prazos, permitindo se realizar ajustes de gastos de pessoal e dos limites das contrações de dívidas, além de suspender termos para auxiliar no alcance das metas fiscais e na adesão do contingenciamento das despesas e, assim, isentar a responsabilidade quanto a obtenção dos resultados previamente programados no orçamento, dentro da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – a Lei 13.898/2019. Também irá afastar temporariamente os limites da dívida e dispensar a limitação do empenho, com o objetivo de conceder maior liberdade para o gestor na disposição sobre os recursos públicos.

Nesse sentido, o Decreto Legislativo nº 06/2020, publicado no dia 20 de março de 2020 no Diário Oficial da União, fundamenta-se na possibilidade instituída pelo legislador na elaboração do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para instituir, de forma inédita, o estado de calamidade pública em âmbito federal, limitado exclusivamente para os fins deste artigo. A calamidade pública é um contexto excepcional decretado por causa de desastre que ultrapassa o potencial de resposta do ente federativo atingido, exigindo auxílio imediato e direto do Estado ou da União destinado às políticas públicas de solução e de recuperação dos danos e dos prejuízos causados. Ao solicitar o seu reconhecimento, a Administração Pública está atestando a ocorrência de uma excepcionalidade que altera os processos governamentais e jurídicos realizados em seu território.

Dessa maneira, o governo ficou escusado de cumprir com a meta do limite de déficit fiscal de R\$ 124,1 bilhões, visto que a imensa ampliação dos gastos públicos motivada pela situação extraordinária da pandemia da Covid-19 impossibilitou o comprometimento com aqueles objetivos anteriormente firmados. Como supracitado, o decreto do estado de calamidade pública também afasta a aplicação do disposto no art. 9º da LRF, que determina a hipótese de limitação de empenho – algo praticamente inevitável se não fosse a aprovação do mesmo, uma vez que aconteceu uma queda brusca na receita do país – caso seja comprovado, no fim do bimestre, que as metas fiscais estabelecidas na LDO não estarão dentro da realização da receita, cabendo aos Poderes, junto ao Ministério Público, promoverem a limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios da própria LDO, durante os trinta dias seguintes (Brasil, 2000).

Sob esse viés, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) referendou a cautelar emitida pelo ministro Alexandre de Moraes na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6357, na qual as exigências da LRF e da LDO quanto à comprovação de adequação e equilíbrio orçamentário são dispensadas, a fim de favorecer a ampliação das políticas públicas voltadas para o enfrentamento da pandemia. Resguardada a importância da emissão da cautelar na ADI nº 6357, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 106 de 2020, conhecida como Orçamento de Guerra, os ministros do Plenário do STF entenderam que a norma satisfaz o pedido que foi deferido na medida cautelar, não subsistindo razões para continuar com sua tramitação. Portanto, foi declarada a extinção da ação por perda do objeto logo em sequência.

A emenda do Orçamento de Guerra, publicada em 07 de maio de 2020, institui a adoção pela União do regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações a fim de gerenciar a situação de combate a calamidade pública em âmbito nacional causada pela Covid-19. De acordo com o texto da emenda, o afrouxamento das obrigações legais está previsto enquanto durar o estado de calamidade pública nacional, atualmente com final projetado para 31 de dezembro de 2020. Nesse contexto, abre-se a possibilidade de o governo adquirir mais despesas sem romper com as normas dos tempos de regularidade ou responsabilizar os gestores posteriormente. Assim, o Poder Executivo federal poderá adotar métodos mais simplificados de aquisição de obrigações para a contratação de pessoal e para o financiamento de obras e

de serviços que auxiliem no contexto de emergência decorrente da pandemia, como prevê o art. 2º do Orçamento de Guerra.

Tem-se, por exemplo, no artigo 4º da emenda, a dispensa da observância da regra de ouro – prevista no inciso III do caput do art. 167 da Constituição da República Federativa Brasileira e no art. 2, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa regra é um instrumento jurídico que visa impossibilitar o endividamento governamental para o pagamento das despesas correntes, como os custeios com a máquina e com os serviços públicos em geral. Assim, busca-se impedir um descontrole da dívida pública, evitando que o governo de situação crie um endividamento com despesas cotidianas, mas que será prejudicial às gerações futuras.

Além disso, durante o período do estado de calamidade pública nacional, fica permitido que a União realize contratações temporárias, apesar de não estarem previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – a norma que, dentro do contexto ordinário, regula essa despesa. A emenda também prevê a possibilidade de concessão de benefícios tributários ou empréstimos do governo para as empresas contratadas na atuação de enfrentamento ao coronavírus, como previsto no art. 3º do texto legal. Ademais, o Orçamento de Guerra autoriza a compra e venda de títulos pertencentes ao Tesouro Nacional e ativos privados pelo Banco Central do Brasil, com a restrição para os mercados secundários – como bancos e fundos de investimentos, excluindo o próprio Tesouro e as empresas. O objetivo é possibilitar que as micro, pequenas e médias empresas vendam seus títulos e possam continuar funcionando em meio à crise.

Conclusão

Em resumo, na atual conjuntura as finanças públicas, devem-se realizar esforços extraordinários para prover e para atender os gastos imprescindíveis nesse contexto. A pandemia do novo coronavírus configura-se um estado de calamidade pública e a abertura desses créditos extraordinários tornaram-se indispensáveis para promover uma maior flexibilização dentro da Lei de Responsabilidade Fiscal, possibilitando atenções e destinações exclusivas para determinados setores, como o da saúde, educação, cidadania, entre outros. Destarte, os créditos extraordinários são o principal instrumento utilizado pelo direito financeiro para enfrentar a COVID-19, atentando para uma mudança no orçamento e nas prioridades da gestão. O presente trabalho foi desenvolvido para a compreensão de como o Estado brasileiro está atuando para organizar as questões orçamentárias no contexto da pandemia, os decretos, as leis e as emendas sancionadas, sendo imprescindível a análise da caracterização do próprio estado de calamidade pública e das suas consequências jurídicas.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. 53. ed., 2. reimpr. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

BRASIL. **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. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-legislativo-249090982>. Acesso em: 09 de set. de 2020.

BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm. Acesso em: 08 de set. 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/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 08 de set. de 2020.

BRASIL. **Lei complementar n. 4320, 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 13 de agosto de 2020

BRASIL. **Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm. Acesso em: 09 de set. de 2020.

GOMES DA ROCHA, Diones; MARCELINO, Gileno Fernandes; MOREIRA SANTANA, Cláudio. Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. **Revista de Administração**, São Paulo, ano 2013, v. 48, ed. 4, p. 813-827, 2013.