



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE
PROGRAMA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
BACHARELADO EM DIREITO**

EMERSON DE OLIVEIRA MACEDO

**O PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS
(SARS-CoV 2) E A RESPONSABILIDADE FISCAL EM TEMPOS DE PANDEMIA
DA COVID-19**

SANTARÉM/PA

2021

EMERSON DE OLIVEIRA MACEDO

**O PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS
(SARS-CoV 2) E A RESPONSABILIDADE FISCAL EM TEMPOS DE PANDEMIA
DA COVID-19**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Ciências Jurídicas para obtenção do grau de Bacharel em Direito; Instituto de Ciências da Sociedade, Universidade Federal do Oeste do Pará.
Orientadora: Profa. Ma. Juliana Matos Martins.

SANTARÉM/PA

2021

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/ UFOPA

M141p Macedo, Emerson de Oliveira
O programa federativo de enfrentamento ao coronavírus (SARS-CoV 2) e a responsabilidade fiscal em tempos de pandemia da COVID-19. / Emerson de Oliveira Macedo. – Santarém, 2021.
59 p.: il.
Inclui bibliografias.

Orientadora: Juliana Matos Martins
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal do Oeste do Pará, Instituto de Ciências da Sociedade, Curso Bacharelado em Direito.

1. Responsabilidade fiscal. 2. Auxílios financeiros. 3. Programa federativo de enfrentamento ao coronavírus. I. Martins, Juliana Matos, *orient.* II. Título.

CDD: 23 ed. 616.2414



Universidade Federal do Oeste do Pará - Ufopa
Instituto de Ciências da Sociedade - ICS
Programa De Ciências Jurídicas – PCJ
Coordenação de Trabalho de Conclusão de Curso - TCC

Emerson de Oliveira Macedo

O PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS (SARS -COV 2) E A RESPONSABILIDADE FISCAL EM TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19.

Trabalho de Conclusão de Curso de Bacharelado em Direito com objetivo de obter aprovação na disciplina de TCC, e obtenção de grau de Bacharelado em Direito na Universidade Federal do oeste do Pará.

Conceito: 10,0

Santarém, PA, 14 de outubro de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Juliana Matos Martins
Orientador(a)
Presidente

Tulio Chaves Novaes
Examinador(a)

Antonio Eder John de Sousa Coelho
Examinador(a)



Emitido em 14/10/2021

ATA Nº s/n/2021 - ICS (11.01.08)
(Nº do Documento: 66)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 19/10/2021 16:06)
ANTONIO EDER JOHN DE SOUSA COELHO
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
ICS (11.01.08)
Matrícula: 1219248

(Assinado digitalmente em 18/10/2021 14:38)
JULIANA MATOS MARTINS
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
ICS (11.01.08)
Matrícula: 2383886

(Assinado digitalmente em 19/10/2021 19:43)
TULIO CHAVES NOVAES
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
ICS (11.01.08)
Matrícula: 1970094

(Assinado digitalmente em 18/10/2021 14:46)
EMERSON DE OLIVEIRA MACEDO
DISCENTE
Matrícula: 201600642

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufopa.edu.br/documentos/> informando seu número: **66**, ano: **2021**, tipo: **ATA**, data de emissão: **18/10/2021** e o código de verificação: **3d21f8b85c**

A todos os **brasileiros** e **brasileiras**
vítimas de complicações decorrentes da
Covid-19.

AGRADECIMENTOS

Há algum tempo li *Into the Wild*, livro do jornalista Jon Krakauer que conta a história verídica de Christopher McCandless, jovem norte-americano de classe média que, fortemente influenciado por leituras de Liev Tolstói, Jack London e Henry David Thoreau, decide sair em busca da liberdade e da evolução espiritual, pois somente assim encontraria a si próprio.

Para concretizar seu plano, Chris abandonou um lastro de pessoas que o amavam e rumou ao inóspito Alasca selvagem, refugiando-se solitariamente no Parque Nacional Denali. Abandonou, portanto, a vida gregária para experimentar um período *thoreauniano* de contemplação eremita, pois entendia que só assim poderia alcançar a felicidade, que não estava nos relacionamentos entre os homens.

Após alguns meses sobrevivendo do que encontrava pelas montanhas, já com a saúde muito debilitada e só com a companhia de seus livros, McCandless repensou suas convicções, e pouco tempo antes de morrer escreveu, ironicamente nas páginas de seu diário – seu único companheiro –, a seguinte frase: *happiness only real when shared*.

A saga acadêmica requer certos momentos de isolamento, para fins de estudos, reflexão e de produção, entretanto, jamais caí no equívoco inicial de McCandless, e sempre fui sabedor de que o contato com as pessoas que estimamos é imprescindível, seja para fins de trocar experiências, seja para dar o ânimo e o apoio necessário quando o cansaço e a descrença parecem nos assolar.

Assim, arvorando-me nas lições finais deixadas pelo jovem idealista, aproveito para compartilhar minha felicidade com as pessoas a quem agradeço expressamente por terem participado diretamente dessa árdua, porém indescritivelmente gratificante experiência que é estudar em uma universidade federal pública. São elas:

A minha orientadora, **Professora Juliana Matos Martins**, a quem sou grato por ter confiado em mim e nas minhas ideias, e por ter me mostrado, ao longo de nossa parceria, a face humanista que o direito possui, servindo, quando bem utilizado, como poderosa ferramenta para o desenvolvimento social. Enfim, receba meus agradecimentos por ter me orientado com mãos firmes, sinceridade e transparência, elogiando quando conveniente, mas sem descurar das críticas construtivas quando estas se fizeram necessárias para guiar meus estudos. Faço

minhas as palavras de um trecho bíblico, no livro de Eclesiastes (7:5), que diz que “é melhor ouvir a reprimenda de um sábio que a canção de um tolo, porque qual o crepitar dos espinhos na caldeira, tal é o riso do insensato. E isso é ainda vaidade”.

Os **Professores André Azevedo** e **Emanuele Sacramento** - em nome de quem agradeço a todos os professores do Programa de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Oeste do Pará. Sou grato pelas oportunidades acadêmicas, principalmente na pesquisa e na extensão, que me deram e certamente me possibilitaram vivenciar a experiência universitária por outras óticas. Em um país em que treinador de futebol é chamado de professor, e professor de tio, nada mais justo do que aproveitar o ensejo para render homenagens aos nossos verdadeiros mestres.

Meus amigos de Belém, verdadeiros irmãos que a *Terra das Mangueiras* me proporcionou. Cada um teve, ao seu jeito, parcela de colaboração para que esse dia se concretizasse. Sou muito grato por toda a receptividade, carinho e consideração que têm por mim sempre que estou na Trav. São Francisco, 450, Batista Campos, Belém/PA.

A **Caroline Gomes**, pessoa de carisma único, sempre disposta a me ouvir e compartilhar os choros e os risos. Foi meu alívio em muitos momentos difíceis dessa saga. Posso dizer que o estágio no Ministério Público do Estado do Pará me presenteou com uma grande amiga que pretendo carregar por toda a vida.

As minhas amigas **Ava Lisboa** e **Paula Galúcio** por todo o companheirismo, amizade e confiança que tiveram em relação a mim ao longo de todos esses anos. Vocês tornaram o meu caminho muito mais suave.

Meus **tios**, a quem agradeço, em especial, na pessoa do tio **Jadson** (*in memoriam*). Onde quer que agora esteja, nunca se esqueça que tenho uma admiração imensurável por você e que tenho muita sorte e orgulho de tê-lo tido como um segundo pai.

Meus **Avós**, que construíram a história de minha família com base em sólidos valores, permitindo a cada um de nós seguirmos nossos caminhos de cabeça erguida e de maneira honrada. Agradeço, em especial, a minha avó **Maria Nair**, grande guerreira e entusiasta dos estudos, que se sacrificou para educar aos cinco filhos, em tempos em que o acesso à educação era ainda mais restrito. *Vó Nair*, esse momento também é seu, que há anos torce por mim, vibrando nas pequenas vitórias e me dando ombro nas derrotas. Muito obrigado!

A minha irmã **Bárbara**, a **Babi**, que compartilha comigo o amor pela Ciência do Direito. Insisto no orgulho indescritível que tenho de poder te chamar de *mana*. Nunca tivemos uma convivência contínua muito longa, mas a distância física antes de nos separar, só fez nos unir ainda mais. Ruy Barbosa, poeta desta terra, tinha toda a razão de dizer que: “quem pensa que a distância faz esquecer, esquece que a saudade faz lembrar”. É, minha irmã, tu continuas a mais certa nas horas incertas e como diz a banda *The Cure*, em uma de suas letras: *however far away, I'll always love you!*

A minha mãe **Christlaine**, pelo berço que me proporcionou. Não o esplêndido, mas o de valores como a educação, a retidão e a humildade, que são meus maiores patrimônios e com os quais vou tateando a minha vida. Sou conhecedor de todos os esforços que empreendeu para educar a minha irmã e a mim. A Senhora me é uma fonte de inspiração! Hoje, após alguns bons anos longe de casa, eu entendo o que John Dryden quis dizer ao afirmar que “o amor calcula as horas por meses e os dias por anos; e a cada pequena ausência é uma eternidade”. **Mãe**, obrigado pela inesgotável paciência, e acima de tudo por todo o apoio e incentivo ao longo desses anos. Estimo demais o carinho, a transparência e a cumplicidade que predica o nosso relacionamento.

A **Ele**, meu **Criador, Deus** de Abraão, Isaque e Jacó, que sempre me abençoou com aquilo eu precisava. Muito obrigado por me acompanhar e zelar por mim em cada passo da minha vida. Amém!

*“Lutar com as palavras
é a luta mais vã.
Entanto lutamos
mal rompe a manhã.”*

Carlos Drummond de Andrade (1902-1987)

*“Todos os rios vão para o mar, contudo, o mar
nunca se enche; ainda que para lá sempre
corram, para lá voltam a correr.”*

Eclesiastes 1:7

RESUMO

Este trabalho tem como escopo o estudo do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (SARS-CoV 2) e as alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal que foram necessárias para sua efetivação. Inicialmente, firmam-se premissas acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse sentido, são trabalhados, em especial, o seu contexto originário e transformações que teve ao longo dos anos, conceitos gerais e um destaque para questões mais críticas envolvendo a aplicabilidade da Lei. Após, analisa-se a situação pandêmica, gerada pela circulação em nível global do Novo Coronavírus (SARS-CoV 2), que colocou o Brasil em situação de calamidade pública nacional e demandou, principalmente do Governo Federal, uma elevação nos gastos públicos a fim de lidar com o novo cenário sanitário e econômico. Todavia, o ordenamento jurídico brasileiro veda, essencialmente pelo papel da Lei de Responsabilidade Fiscal, que os entes federativos aumentem suas despesas descontroladamente. Ocorre que a pandemia da Covid-19 se mostrou um fenômeno tão atípico que os gastos públicos precisariam, para salvar vidas e manter a roda da economia, estar para além dos limites legais. Portanto, examina-se, também, como se deu a permissão para gastos além dos permitidos, em especial, a partir de uma análise da Lei Complementar nº 173/2020. Nesta senda, o trabalho se baseia em um estudo dogmático-jurídico, centrando-se na análise da legislação e se firma em uma metodologia de análises e pesquisas bibliográficas a partir das leituras de livros, monografias acadêmicas, artigos científicos, periódicos (como revistas e jornais), documentos na internet, dentre outras fontes. Diante dessa temática, conclui-se que para manter o princípio da legalidade regendo as ações da administração pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal precisou ser modificada apenas em pontos estratégicos, e isso permitiu um arranjo de auxílios financeiros, suspensão de pagamentos de dívidas e reestruturação de operações de créditos fossem possíveis e tornar possível e efetivo um Programa de Enfrentamento ao Coronavírus.

Palavras-chave: Responsabilidade Fiscal. Auxílios Financeiros. Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus.

ABSTRACT

The present research aims a study of the Federative Program to Combat Coronavirus (SARS-CoV 2) and the changes in the Fiscal Responsibility Law that were necessary for its implementation. Initially, premises are established regarding the Fiscal Responsibility Law. In this sense, the original context and transformations it has had over the years, general concepts and an emphasis on more critical issues involving the applicability of the Law are worked on. Afterwards, the pandemic situation generated by circulation in global level of the New Coronavirus (SARS-CoV 2), which placed Brazil in a situation of national public calamity and demanded, mainly from the Federal Government, an increase in public spending in order to deal with the new sanitary and economic scenario. However, the Brazilian legal system prohibits, essentially due to the role of the Fiscal Responsibility Law, that federative entities increase their expenses uncontrollably. It so happens that the Covid-19 pandemic proved to be such an atypical phenomenon that public spending would need, in order to save lives and maintain the wheel of the economy, to be beyond legal limits. Therefore, it is also examined how the permission for expenses beyond those allowed was granted, in particular, based on an analysis of Complementary Law No. 173/2020. In this way, the work is based on a dogmatic-legal study, focusing on the analysis of legislation and is based on a methodology of analysis and bibliographic research based on readings of books, academic monographs, scientific articles, periodicals (such as magazines and newspapers), documents on the internet, among other sources. Given this issue, it is concluded that to maintain the principle of legality governing the actions of the public administration, the Fiscal Responsibility Law needed to be modified only in strategic points, and this allowed for an arrangement of financial aid, suspension of debt payments and restructuring credit operations were possible and make possible and effective a Program to Combat Coronavirus.

Keywords: Fiscal Responsibility. Financial Aid. Federative Program to Combat Coronavirus.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	15
2.1 Considerações Propedêuticas Sobre a Responsabilidade Fiscal no Brasil	15
2.2 A Gênese e a Evolução da Lei de Responsabilidade Fiscal	24
2.3 Aspectos Gerais da Lei de Responsabilidade Fiscal	28
2.4 O Toque de Midas à Moda Brasileira	30
3 UM NADA ADMIRÁVEL MUNDO NOVO	32
3.1 A Pandemia do Novo Coronavírus	32
3.2 O Estado de Calamidade Pública	35
3.3 As Inserções, ao Ordenamento Jurídico Brasileiro, de Matérias Relacionadas À Pandemia: Um Breve Levantamento	37
4 A LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020: SUAS MODIFICAÇÕES NA LRF E A RESPOSTA ESTATAL À PANDEMIA	38
4.1 A Origem Legislativa da Lei Complementar nº 173/2020	38
4.1.1 O Projeto de Lei Complementar nº 39, de 2020	38
4.1.2 O Projeto de Lei Complementar nº 39, de 2020, na Câmara dos Deputados	40
4.1.3 O retorno do Projeto de Lei Complementar nº 39, de 2020, ao Senado Federal.....	41
4.1.4 Sanção e vetos presidenciais	42
4.2 As Alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal	43
4.3 A Resposta Estatal à Grave Crise Decorrente da Pandemia da Covid-19	48
5 CONCLUSÃO	51
REFERÊNCIAS	53
ANEXO A	60
ANEXO B	61
ANEXO C	63
ANEXO D	64
ANEXO E	65
ANEXO F	66

1 INTRODUÇÃO

Se abriremos agora um livro de história geral da humanidade, observaremos que episódios de guerras, catástrofes, desastres e doenças fazem parte, com relativa frequência, da odisseia humana neste ponto pálido azul que chamamos de Terra.

Esses eventos, para além do caos que geram, possuem, geralmente, uma natureza particularmente imprevisível. E assim foi ao adentrarmos no último ano da década de 2010: uma situação pandêmica, causada por um novo vírus, chamado de Novo Coronavírus, estava para ocorrer e como consequências diretas dela, enfrentaríamos uma grave crise sanitária e econômica a nível global.

Voltando os olhos para o panorama brasileiro, o cenário pré-Covid apresentava uma cena em que se buscava soluções para sair da amarga crise fiscal que nos trouxe déficits primários consecutivos desde o ano de 2015.

É possível afirmar que no ano de 2019 o país começava a construir um cenário, ainda que discreto, de guinada econômica, promovida pelos debates e aprovações de reformas estruturantes. Abriam-se, então, espaços e debates políticos para as possíveis reformas administrativa e tributária, o que trazia, principalmente ao mercado, um otimismo de controle dos gastos do governo e um melhor ambiente de negócio para o futuro.

No entanto, a chegada do Novo Coronavírus aos nossos sistemas respiratórios fez com que essa situação precisasse mudar e foi revelado um contexto totalmente atípico e sem precedentes: o potencial colapso da saúde pública. O Estado, então efetivando o Contrato Social, precisava, ainda mais, nos proteger e gerar bem-estar e isso, necessariamente, demandaria mais gastos por parte da máquina pública.

Mas como lidar com uma situação em que as demandas são muitas e os recursos são finitos? Ainda mais considerando que ordenamento jurídico brasileiro tem instrumentos, principalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal, que não permitem que os gastos públicos ultrapassem determinados patamares.

Em um breve apanhado, até para que não se precipite o futuro dessa pesquisa, a Lei Complementar (LC) nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tem arrimo legal no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal. Está dividida em dez capítulos e possui setenta e cinco artigos.

A lei regula as finanças públicas nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal e, em sintonia com a Lei nº 4320, de 17 de março de 1964, disciplina as principais questões referentes às finanças públicas.

Apesar de não ter sido um marco inicial quando à edição de ferramentas voltadas a transparência dos gastos públicos, a LRF pode ser considerada como um instrumento que mudou paradigmas quando se menciona o assunto.

A partir da sua edição, conceitos como o orçamento participativo, onde os cidadãos são convidados a tomarem as decisões sobre a melhor forma de aplicação dos recursos públicos, e da ampla divulgação dos gastos nos diversos meios de comunicação passaram a ser diretrizes dos poderes executivos.

O artigo 65, da LRF (BRASIL, 2000) determina que na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, os incisos I e II do *caput* suspendem temporariamente, enquanto se mantiver esta situação: a) da contagem dos prazos de controle para adequação e recondução das despesas de pessoal (arts. 23 e 70, da LRF) e dos limites do endividamento (art. 31, da LRF); b) do alcance das metas de resultados fiscais estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias; e c) da utilização do mecanismo da limitação de empenho (art. 9º, da LRF).

No entanto, considerando a gravidade e a extrema atipicidade gerada pela Pandemia da Covid-19, foi necessário incluir novos dispositivos na Lei, como aqueles previstos na Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.

Nesse sentido, com amparo na legislação em concreto, pergunta-se: Em que medida poder público federal brasileiro alterou a Lei Responsabilidade Fiscal (LRF) para dar uma resposta à grave crise sanitária e econômica decorrente da pandemia da Covid-19?

É nesse vetor que esta pesquisa se apresentará, objetivando, de forma geral, analisar, baseado na lei, as alterações realizadas na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), no contexto da Pandemia da Covid-19, a fim de possibilitar uma, mais ampla, resposta estatal à grave crise instaurada.

Mais pormenorizadamente, este trabalho procura, ao longo de seus capítulos: apresentar a Lei de Responsabilidade Fiscal - a partir de sua criação, demonstrando o contexto histórico, político e social da época e considerando suas alterações evolutivas - com seus elementos gerais; indicar os impactos da pandemia

da Covid-19 na sociedade e como este fato tornou necessário que o poder público-político tivesse maior margem para gastos e endividamentos; e por fim demonstrar as alterações que foram necessárias na Lei de Responsabilidade Fiscal a fim de que o Estado pudesse dar, legalmente, uma resposta mais efetiva à crise da Covid-19.

Para tanto, esta pesquisa se baseia em um estudo dogmático-jurídico, centrando-se na análise da legislação, mais especificamente naquela atinente ao direito positivo, tanto no que diz respeito às regras de responsabilidade fiscal, quanto a que institui o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus.

A metodologia utilizada firma-se em análises e pesquisas bibliográficas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2020 e a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020 e a relação que elas possuem entre si.

Vale ressaltar que o fato de esta pesquisa se basear em uma análise dogmático-jurídica não significa dizer que se firme somente em questões do direito vigente, assim sendo, não há restrição à exploração de trabalhos jurídicos, mas um avanço na análise de outros trabalhos de outras áreas do conhecimento, como as ciências econômicas, as ciências da saúde e as ciências das finanças.

Além disso, busca-se interpretar as normas jurídicas vigentes com teor crítico acerca não apenas de sua forma, mas também de seu conteúdo, intentando sistematizá-las e ordená-las de maneira coerente.

Neste sentido, busca-se um aprofundamento na literatura nacional sobre a temática, pautando-se em leituras de livros, monografias acadêmicas, artigos científicos, periódicos (como revistas e jornais), documentos na internet, dentre outras fontes.

Nessa esteira, as técnicas de pesquisa utilizadas podem ser resumidas em consultas às fontes primárias, (como a Constituição Federal, a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei Complementar nº 173/2020, dentre outras), assim como às fontes secundário-bibliográficas (livros, monografias acadêmicas, artigos científicos, dentre outros).

Optou-se pela utilização do método dedutivo, partindo-se de argumentos gerais para se chegar às conclusões. Em outras palavras, este método preza pela apresentação de argumentos que se entendem verdadeiros, para em seguida chegar às conclusões por força da lógica das premissas estabelecidas (REALE, 2009). É nesse sentido que o primeiro capítulo serve para firmar as premissas gerais sobre a

Lei de Responsabilidade Fiscal, e, de posse delas, somente então, chegar-se às conclusões a respeito de suas alterações.

Finalmente, assevera-se, ainda, o emprego de estudos de Notas Informativas da Câmara dos Deputados para o deslinde da pesquisa. Assim, são analisados, em números, as alterações na Lei de Responsabilidade e as iniciativas do Programa de Enfrentamento ao Coronavírus, no sentido de dar uma efetiva resposta estatal à grave crise sanitária instaurada pela Covid-19.

2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

2.1 Considerações Propedêuticas Sobre a Responsabilidade Fiscal no Brasil

Há pouco tempo, em pleno limiar do século XXI, no Brasil ainda vigoravam instrumentos de análise e mensuração das contas públicas que agiam de forma incompleta, facilitando com que práticas de ingerência administrativa se manifestassem com maior frequência.

Sendo, inclusive, conivente com que os responsáveis por diversas ilicitudes desta natureza não fossem sequer penalizados pela utilização de recursos dos contribuintes da maneira indevida ou de atuarem de modo omissivo no que tange à administração da coisa pública e dos propósitos pertencentes à coletividade.

A ineficiência dos processos e de atribuição sobre o compromisso quanto ao controle de recursos advindos da contribuição fiscal, por mais que se confira como algo vinculado muitas das vezes à aplicação proposital de maus administradores públicos, competia uma dificuldade do próprio Estado se valer de meios mais eficientes para abranger sua representação sobre suas esferas, de modo a estabelecer um controle mais efetivo e disciplinador sobre a utilização do montante financeiro disponibilizado para a regulação de seu sistema gerencial.

Luque e Silva (2004, p. 404-405) vão mais além e expõem algumas explicações sobre possíveis causas da inoperância do Estado em não acompanhar e controlar problemas contábeis da administração pública, a quem os autores reconhecem como “falhas do governo”.

A literatura sobre “falhas de governo” normalmente associa alguns problemas de ordem gerencial ao mau desempenho do setor governamental. São

citadas, por exemplo, quatro grandes razões para a existência de falhas sistemáticas do governo em atingir seus objetivos:

- 1) informação limitada, o que dificulta a tomada de decisão e a análise do impacto das ações públicas;
- 2) controle limitado sobre a resposta do setor privado à ação governamental;
- 3) baixo controle sobre a burocracia, de modo que pode haver uma descaracterização das regulações aprovadas e
- 4) limitações no processo político, tais como inconsistência nas escolhas públicas e captura dos políticos por grupos de interesse.

Podemos adicionar mais outra “falha de governo”: a tendência à existência de uma situação de desequilíbrio orçamentário crônico, principalmente em países menos desenvolvidos, onde as demandas de despesas públicas excedem, muitas vezes, largamente as receitas factíveis.

O comportamento dos políticos, muitas vezes contraditório ao longo do tempo, e a persistência de desequilíbrios orçamentários acabam levando a uma redução da confiabilidade da ação pública.

Todavia, mediante a explosão de denúncias em todo o país sobre corrupção e improbidade administrativa, muitas advindas da mídia e da sociedade organizada - ávidas por modificações drásticas no processo de controle dos órgãos e recursos governamentais – implicaram, junto ao Estado, com que se modificasse a fiscalização e a disciplina junto aos sujeitos responsáveis da administração pública em suas esferas de atuação, exigindo, inclusive, com que se acirrassem os mecanismos de controle e auditoria contábil dos recursos utilizados pela gestão de municípios, estados e dos organismos vinculados à União.

Denota-se, outrossim, que se emitisse uma sistematização mais severa sobre as atribuições dos administradores públicos, repercutindo quanto a um peso penal junto àqueles que não conseguissem demonstrar equilíbrio entre repasses e gastos das instituições sob sua responsabilidade (LUQUE; SILVA, 2004).

Em verdade, a ineficiência do governo com relação ao controle de suas contas não permite indicar que inexistiam formas legais que conferissem a funcionalidade desejada de auditoria e disciplina dos valores demandados pelas instituições públicas no que tange à sustentação de suas práticas (CULAU; FORTIS, 2006).

Pelo contrário, existiam as denominadas Leis de Diretrizes Orçamentárias, repercutidas entre as esferas municipal e estadual, de quem se exigia a mensuração

de valores financeiros assimilados pelas instituições e o compromisso regular com relação às atividades às quais os gastos eram demandados (SACRAMENTO apud CEAPG, 2005).

Todavia, estes instrumentos legais não se disponibilizavam quanto a uma atuação mais incisiva quando identificado algum problema referente aos repasses orçamentários e aquilo que era intitulado como gasto, sendo pouco comum que um funcionário ou administrador público viesse a responder objetivamente quanto a falhas evidenciadas sob sua jurisdição, sendo ainda mais raro com que se prolongasse processo administrativo em casos em que a culpa viesse a ser juridicamente atestada, pautando-se por provas e documentações remetidas por auditoria contábil (MACHADO, 2010).

Antes do ano de 2000, exonerações e aferição por responsabilidade civil decorrentes de processo administrativo por má administração do dinheiro público – para fins que se desdobram desde a acumulação patrimonial indevida até o atendimento de disputas políticas – demonstravam menor incidência do que na década posterior, facilitando a ocorrência de práticas impunes, que em muito se sobressaltavam junto à opinião pública como exemplos de injustiça, como exemplifica Machado (2010).

Na época da promulgação da LRF era prática comum dos gestores públicos brasileiros o baixo, e muitas vezes, nenhum controle com os gastos públicos. Havia a prática comum do esvaziamento dos cofres públicos e a transferência da responsabilidade orçamentária para as gestões posteriores. Com isso os gastos públicos ocorriam de forma imoderada e irresponsável, muitas vezes se transformaram em ferramenta para inviabilizar a gestão de adversários políticos. Assim sendo, os déficits públicos iam se acumulando ano após ano sem incidir qualquer responsabilidade, seja no âmbito administrativo, seja no criminal ou cível, sobre o gestor de conduta temerária.

Desta forma, mediante a agitação da sociedade brasileira e por pressões emitidas pelos altos escalões do Governo Federal – que exigiam a mudança até mesmo para acompanhar as tendências internacionais através de instituições estrangeiras que conferem títulos de credibilidade às economias nacionais, estabelecendo, aos investidores, noções aplicar seus recursos em nações onde problemas como a corrupção e a improbidade administrativa são retaliados exemplarmente – houve uma reflexão política e administrativa sobre as formas de

controle orçamentário dos órgãos governamentais de modo a contribuir para um processo de idoneidade, sustentação ética e preocupada em aferir maior credibilidade às forças governamentais, como continua o pensamento de Machado (2010).

Assim as duas estruturas, interna e externa, determinaram a conjuntura na qual seria elaborada uma lei de responsabilidade fiscal.

O Brasil precisava se enquadrar em novos paradigmas para acompanhar as mudanças que estavam ocorrendo no contexto econômico internacional. Porém, fatores políticos, sociais e fiscais foram relevantes para a elaboração de uma norma que pusesse fim ao descontrole orçamentário que ocorria nos vários entes da federação, tanto na administração direta quanto na indireta. A população clamava pela moralidade nos gastos públicos, preceito constitucional previsto no artigo 37 da Carta de 1988.

De posse destas preocupações quanto à transparência da ação dos administradores públicos e motivados por pressões externas e internas, devidamente vinculadas ao estabelecimento de maior compromisso ético entre Estado e sociedade, passou a vigorar no Brasil, a partir de 04 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 101, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a potencializar os elementos estabelecidos na Constituição Federal que versam sobre o controle das contas públicas e sobre a conduta de seus administradores, como explana o posicionamento de Luque e Silva (2004).

É no sentido de minimizar condutas indesejáveis dos dirigentes públicos e tentar ampliar a eficiência do processo orçamentário governamental equilibrado que um novo arcabouço legal foi criado, já que a LRF regulamenta alguns artigos da Constituição de 1988, especialmente o artigo 163, que dispõe sobre finanças públicas, o artigo 165, sobre o sistema orçamentário do setor público e o artigo 169 relativo às despesas públicas com pessoal.

Com a aprovação da LRF, complementada pela Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que estabelece penas — que variam de multa até reclusão de até 4 anos — para os gestores que desobedecerem a algumas das regras estabelecidas.

Até pouco tempo antes da implementação do referido instrumento legal, havia diversas alternativas adotadas pelos mandatários da administração pública, como objetivo de camuflar descompassos orçamentários e, desta forma, desvencilhar-se das poucas consequências que podiam se acarretar à sua responsabilidade, como explicita Mendes (1999).

Desde o início dos anos oitenta foram criadas diversas leis e regulamentos impondo limites ao endividamento público, à geração de déficit fiscal, à concessão de empréstimos bancários ao setor público (diga-se de passagem, muitos dos limites e condições estabelecidos na lei já estão presentes na Constituição Federal ou na Resolução 78/98 do Senado, que regula o endividamento de estados e municípios).

Outro problema inerente ao enfoque repressivo é que ele estimula os administradores públicos a tentar contornar a legislação, encontrando brechas para desrespeitar os limites. Uma estratégia muito comum é o uso da chamada “contabilidade criativa”: se há um limite quantitativo para a dívida, criam-se dívidas indiretas que escapem ao limite; se há limites à despesa de pessoal, contrata-se pessoal através de firma terceirizada, contabilizando-se a despesa como pagamento a fornecedores; etc. Esse comportamento tende a gerar um “jogo de gato e rato”.

A cada “inovação” dos entes controlados, surge uma reação dos entes controladores, tentando “fechar a brecha”. Esse movimento gera leis extensas, detalhadas e complexas.

É exatamente este o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, que ao longo de seus 75 artigos, muitas vezes desce a pequenos detalhes tentando (nem sempre com sucesso) fechar brechas que poderiam ser usadas para desrespeitar os limites.

Em referência a representação funcional da Lei de Responsabilidade Fiscal, reconhece-se que sua instrumentação complementa outros mandamentos legais como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – que são variantes, em termos de prazos e valores a serem consumidos durante determinado, geralmente um ano, para cada esfera governamental – e que, por sua vez, veio a ser fortalecida por outras ferramentas constitucionais, de modo a potencializar seu efeito quando identificadas intromissões dos maus gestores nas contas de instituições governamentais, como apresentam Pagliarussi e Lopes (2004).

No contexto do presente estudo destacam-se a Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o conceito de *accountability*.

Levy (1999) define *accountability* como a obrigação de prestar contas e assumir responsabilidades perante os cidadãos imposta aqueles que detêm o poder de Estado, objetivando criar transparências e, conseqüentemente, maiores condições de confiança entre governantes e governados.

Sacramento (2005) entende que a LRF é tida como marco no ajuste fiscal e introdutória do conceito de *accountability* no país, exemplo de consenso de aceitação nacional que trouxe inovações para a gestão do dinheiro público e é vista por nós como um ponto de inflexão para mudanças sociais profundas, dado que a sua aplicação demanda uma gestão fiscal mais eficiente e mais democrática.

Ainda segundo a autora, com a LRF constituindo-se no principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil, espera-se que a sua correta aplicação fortaleça o processo de *accountability*.

Diz-se, necessariamente, da aplicação de consequências penais àqueles que forem acusados de crimes contra a ordem contábil pública. Sendo os autores devidamente reconhecidos como infratores das premissas estabelecidas pela LRF, e, por isso, obrigados a responderem criminalmente pelos seus atos, como expressa a Lei de Crimes Fiscais, que veio para preencher a “suavidade” dos instrumentos jurídicos que ainda se fazia prevalecer com relação aos acusados de corrupção, como confere a citação apresentada por Soares (2009).

Por fim, existe a questão também antiga do corporativismo na administração pública. Os gestores deixam de cumprir o dever legal de combater ilegalidades presentes no serviço público com o desejo de obterem vantagens que possam lhes favorecer de algum modo.

Para a fiel observância da LRF e com o intuito de assegurar sua eficácia, foi promulgada a Lei n. 10.028/2000, a chamada Lei de Crimes Fiscais, que criou várias figuras típicas, introduzindo-as no Código Penal e no Decreto Lei n. 201/67, que trata dos crimes de responsabilidade dos Prefeitos sujeitos a julgamento pelo Poder Judiciário.

A Lei de Crimes Fiscais veio trazer, além dos tipos criminais, as penas imputadas aos agentes públicos que incorrerem em delitos previstos nela. Assim, complementa a Lei de Responsabilidade Fiscal, a partir do momento que define punições para os governantes, suprimindo a lacuna existente no que tange à criminalização das condutas fiscais indevidas dos gestores. Entre as punições, destacam-se: perda de cargos, proibição do exercício do emprego público, pagamento de multas e até prisão.

Deve-se explicitar que os valores constitucionais estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal não buscam, necessariamente, encilhar o montante orçamentário a ser empregado para o emprego das instituições públicas, mas coibir

gastos indevidos e que destituem o equilíbrio financeiro das contas públicas (PAGLIARUSSI; LOPES, 2004).

Sacramento (apud CEAPG, 2005) ao parafrasear Dias Filho, reconhece-se que a eficiência da lei não condiz quanto à uma exacerbada exiguidade de receita a ser utilizada pelos órgãos, mas do controle eficiente, racional, a exigir com que os valores sejam coerentes quanto ao modelo orçamentário pré-estabelecido pelo Estado e equilibrado, de modo com que o seu sistema não decaia em ineficiência por conta da falta de verbas.

O equilíbrio fiscal é apontado por Dias Filho (2003) como necessário para a superação de graves problemas que afetam o bem-estar social, tais como inflação, taxas de juros restritivas, desemprego e insuficiência de serviços públicos como saúde, segurança e educação.

Entretanto, para este autor, a questão não se resume apenas a arrecadar mais e gastar menos. Se tudo dependesse de arrecadar mais, Dias Filho (2003) chama a atenção para o fato de que sendo a carga tributária brasileira uma das mais altas do mundo, chegando a ultrapassar 36% do PIB em 2002, o Brasil seria um dos últimos países a experimentar os efeitos de um déficit fiscal.

Portanto, para este autor, é necessário explorar com eficiência e justiça todo o potencial tributário disponível em cada ente da federação, o que naturalmente vai exigir um aparelho eficiente na atuação da gestão tributária capaz de aumentar o número de contribuintes, cobrando menos de cada um e mais do conjunto.

Quanto ao controle dos gastos, este autor alerta que, além de fechar as comportas do desperdício, é preciso levar em conta que gastar pouco não significa necessariamente gastar bem.

A efetividade da referida lei auxilia no planejamento orçamentário instituído periodicamente por prefeituras, governos, câmaras, assembleias, ministérios e demais organismos de natureza estatal que obedecem aos preceitos estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Geralmente, a se exigir com que se emita levantamento contábil para despesas públicas de modo coerente ao repasse orçamentário prévio – devendo emitir a correspondência necessária para que os valores anteriormente levantados não ultrapassem irresponsavelmente seus limites e, quando esta variação ocorre deve obedecer de forma contábil e jurídica às atribuições constitucionais, como possível reconhecer no discurso de Nunes e Nunes (2003).

Estas distorções refletem o mesmo problema de incentivo: o direito de propriedade para as receitas tributárias não é bem definido e não se atende ao princípio da correspondência fiscal em que o financiamento de cada despesa deve caber à comunidade beneficiada.

Nesse sentido, os dez capítulos da Lei da Responsabilidade Fiscal se desdobram em categorias e subcategorias que buscam ampliar a repercussão de valores que se correspondem quanto ao compromisso pelos quais as instituições públicas devem corresponder idoneamente.

A princípio, pode-se constatar desde a leitura do capítulo I, referente às disposições preliminares do instrumento legal, sobre sua funcionalidade no que confere à análise e planejamento estratégico das finanças governamentais, de modo que não se exceda aos valores previamente estipulados pelo montante orçamentário anual:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências: I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público; b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município (BRASIL, 2000).

Ainda nas premissas do primeiro capítulo da Lei Complementar nº 101/2000, torna-se possível aferir o peso sobre outros aspectos a constar no planejamento e da prestação de contas dos órgãos públicos; estabelecendo parâmetros a serem seguidos para o compromisso do equilíbrio contábil na esfera administrativa:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como: I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município; II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação; III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar no 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades (BRASIL, 2000).

Feitas as considerações elementares sobre o que significa a Responsabilidade Fiscal no Brasil, há de situar uma maior exposição, que será feita a seguir, sobre o papel de sua mais específica Lei na administração pública, porém, antes, lembremos de um ensinamento de Euclides de Alexandria, que foi um dos mais proeminentes matemáticos da Antiguidade e é conhecido pela sua obra, em matemática, *Os Elementos*, bastante relevante para as ciências exatas até os dias de hoje (FRAZÃO, 2021).

O matemático Clássico também é conhecido por seus axiomas e aqui, em particular, será mencionado o 5º deles, que diz que “o todo é maior que qualquer uma de suas partes” (PINA, 2000).

Assim sendo, válido passar a apresentar uma discussão geral sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, partindo de seu princípio, e o que ela representa ao sistema político-jurídico nacional. Compreendê-la, *in totum*, tornará, mais direta, a tarefa de visualizar as alterações decorrentes do contexto pandêmico.

2.2 A Gênese e a Evolução da Lei de Responsabilidade Fiscal

O século XX foi um dos mais agitados da história. Como exemplo, viu-se Santos Dumont inventar o avião; presenciou-se duas guerras de porte mundial, sendo que, na segunda delas, inclusive, aplicou-se a energia nuclear como arma e se teve noção da sua apocalíptica capacidade destrutiva; regimes nazifascistas surgiram e caíram; revoluções socialistas puseram em xeque o modelo capitalista de produção; o homem foi ao espaço e pisou na Lua; potências econômicas do pós 2ª Grande Guerra dividiram o mundo em um conflito político-ideológico chamado de Guerra Fria; e tantos outros eventos.

Todos esses fenômenos fizeram com que, na parte final do século XX, o papel do Estado passasse a ser, principalmente no hemisfério ocidental, repensado, visando garantir a paz, ordem e desempenho econômico, fazendo de uso de mecanismos como reformas de gestão pública, fiscal e orçamentária, fazendo valer firmes controles de despesas e de dívidas que conduzissem a um equilíbrio fiscal. Essas políticas tão logo se espalharam e foram propagadas por instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (SOUZA, 2007).

De acordo com ABRAHAM (2021, p. 21),

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.

Para lidar com este cenário, foi criada, no Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 – que é resultado de um somatório de condições e circunstâncias que eram manifestas no país e demandavam soluções em caráter urgente. A LRF foi criada para dar rumo à política de estabilização

fiscal, além de regulamentar dispositivos que já estavam insculpidos na Constituição de 1988, que necessitavam de lei complementar sobre matérias financeiras, e, especialmente, para gerar “impacto” de gestão à administração pública brasileira.

A criação de uma lei de responsabilidade fiscal não foi uma exclusividade brasileira. Na América Latina, Argentina, Chile, Colômbia, Equador e México adotaram leis de responsabilidade fiscal, bem como países como Inglaterra, Alemanha, Áustria, Bélgica e Nova Zelândia acabaram por desenvolver e inserir nos seus ordenamentos jurídicos normas dessa natureza, especialmente por pressão do FMI e do Banco Internacional de Desenvolvimento (BIRD), como contrapartida aos acordos financeiros firmados (EFRAIM; MURTA, 2015).

No caso brasileiro, a própria Constituição Federal, em seus arts. 163, 165 e 169 (BRASIL, 1988), demandava regulamentação por meio de uma lei complementar.

O art. 163 da Constituição estabelece que Lei Complementar disponha sobre um conjunto de pautas de direito financeiro: I – finanças públicas; II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; III – concessão de garantias pelas entidades públicas; IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública; V – fiscalização das instituições financeiras; VI – operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Ao seu turno, o inciso II do § 9º do art. 165 da Constituição reserva à Lei Complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, assim como condições para a instituição e funcionamento de Fundos.

O art. 169 designa que os limites para a realização de despesas com pessoal ativo e inativo da União sejam fixados nos termos de Lei Complementar.

A partir do fim da década de 1980, conhecida como “a década perdida”, e ao decorrer da década de 1990, o Brasil recém democratizado passou por uma série de programas econômicos, sendo o mais famoso o Plano Real, e adotou diversas medidas político-jurídicas para viabilizar a almejada política de ajustes fiscais. Diversas leis foram promulgadas, nesse sentido, e algumas Emendas Constitucionais

foram aprovadas no Congresso Nacional para viabilizar esse processo (ABRAHAM, 2021).

Nesse sentido, em 15 de abril de 1999, o Governo Federal, representado à época por Fernando Henrique Cardoso (FHC) como Presidente da República, enviou, ao Congresso Nacional, o Projeto de Lei Complementar 18, sob a motivação de garantir a solvência fiscal. Na Exposição de Motivos (BRASIL, 1999) do referido projeto de lei, constavam os seguintes termos:

Este Projeto integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilização Fiscal – PEF apresentado à sociedade em outubro de 1998, e que tem como objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia.

Dessa forma, foi promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (LC 101/2000) em 4 de maio de 2000, estabelecendo, conforme já aponta a ementa da referida Lei, normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal.

As leis, como toda obra humana, são imperfeitas e estão sempre passíveis a aprimoramentos. Assim sendo, a LRF foi modificada pela Lei Complementar 131/2009 (BRASIL, 2009), que teve por meta

acrescentar 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.

Aproximadamente sete anos depois, a Lei Complementar 156/2016 (BRASIL, 2016), que estabeleceu o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal, incluiu outras ferramentas de transparência, inclusive com previsão de pena pelo seu descumprimento, impedindo que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

Já a LC 159/2017 (BRASIL, 2017) incluiu a previsão de um prazo de validade da verificação dos limites e das condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente federativo, incluindo as empresas sob controle

destes, direta ou indiretamente, e da verificação realizada para a concessão de garantia pela União.

A LC 164/2018 (BRASIL, 2018) trouxe mecanismos novos visando não punir mais ainda o Município que sofrer diminuição de recebimento de recursos sem culpa direta, posto que este não possui controle sobre concessões de isenções pela União que espelhem sobre os repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), nem sobre o percentual de recursos advindos de royalties e participações especiais na exploração de petróleo e de outros recursos minerais.

A LC 173/2020 (BRASIL, 2020a), editada para conceder auxílio financeiro aos Estados, DF e Municípios para o enfrentamento da pandemia da COVID-19 em 2020. Segundo as considerações de ABRAHAM (2021, p. 23),

trouxe também alteração em dois artigos da LRF: o artigo 21, ampliando as restrições ao aumento de gastos de pessoal nos últimos 180 dias do mandato, passando a abranger também as parcelas de aumento a serem suportadas pelo governante sucessor em exercícios fiscais seguintes; e o artigo 65, incrementando-o substancialmente, uma vez que a dimensão da crise sanitária vivida demonstrou que o dispositivo original não era suficientemente capaz, por si só, de oferecer ferramentas adequadas para a atuação rápida e eficaz do poder público.

Por fim, A LC 178/2021 (BRASIL, 2021a) institui o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, o qual tem por objetivo reforçar a transparência fiscal dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e compatibilizar as respectivas políticas fiscais com a da União. Além de trazer medidas de reforço à responsabilidade fiscal, como visto em seu artigo 15, que estabelece que

o Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal ao término do exercício financeiro da publicação desta Lei Complementar estiver acima de seu respectivo limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 daquela Lei Complementar, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.

Agora, já demonstrado o contexto originário da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o “darwinismo jurídico” que esta norma atravessou ao longo de seus

21 anos de existência, passar-se-á a uma discussão mais detalhada de seus aspectos gerais.

2.3 Aspectos Gerais da Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade (LRF), conforme aponta sua ementa, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

A inicialmente citada lei foi inclusa no ordenamento jurídico nacional como uma ferramenta voltada para a contenção de déficits públicos e gradativo endividamento das frações da federação. Todavia, ela não se reduz a fixar limitação ao gasto e ao endividamento, mas também concebe o orçamento público em seu todo ao situar regras para sua criação, execução e avaliação, o que a torna o dispositivo legal de controle fiscal mais abrangente já instituído no Brasil.

Referente ao método de concepção do orçamento, a LRF bebe de fontes encontradas em leis orçamentárias já vigentes: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA). No entanto, atribuiu essas normas de criação do orçamento público aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Sua função, no caso, foi a de firmar a obrigatoriedade de se inserir na LDO um Anexo de Metas Fiscais, o qual deve englobar as previsões de receitas e despesas, assim como os resultados nominal, primário e o montante da dívida pública para o exercício a que se refere a LDO e os dois anos seguintes, e um Anexo de Riscos Fiscais, que deve avaliar os possíveis fatos que irão impactar nos resultados fiscais firmados para o exercício.

Além disso, define que a LOA deve exibir uma demonstração de compatibilidade do orçamento com as metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO; a previsão da reserva de contingência, em percentual da receita corrente líquida (RCL), destinada ao pagamento de restos a pagar, passivos contingentes e outros imprevistos fiscais; e as despesas relativas à dívida pública mobiliária e contratual, além das respectivas receitas, com exceção do refinanciamento da dívida que deve ser apresentado separadamente. Tais medidas fornecem uma maior transparência no processo de gênese do orçamento e procuram garantir a solidez entre objetivos e execução.

Quanto aos gastos públicos, a LRF constituiu rígidos limites para o gasto com pessoal e endividamento público, além de evidentes mecanismos para a correção de possíveis distúrbios. Em caso de arrecadamento de receitas menor do que o previsto, o ente federativo fica impossibilitado de fazer empenhos de modo a garantir a satisfação das metas fiscais, salvo se as despesas possuírem caráter obrigatório, constitucionais ou legais, ou se forem ressalvadas na LDO, ou ainda, se o empenho estiver ligado ao serviço da dívida.

A questão da transparência é retomada com a obrigatoriedade de dar publicidade, ao término de cada semestre, do Relatório Resumido de Execução Orçamentária por todos os Poderes Republicanos, além da entrega, ao final de cada quadrimestre, do Relatório de Gestão Fiscal, contemplando os demonstrativos do período do exercício, a checagem entre os limites insculpidos em lei e o adquirido pelo ente, e a indicação das medidas de correção a serem efetuadas caso algum limite tenha sido extrapolado.

Destaca-se, em tempo, que novas despesas permanentes (por prazo superior a dois anos) somente podem ser geradas com a contrapartida de uma fonte de receita ou a redução de outra despesa e que as limitações impostas pela LRF devem ser observadas em toda a execução do orçamento.

Por fim, mas não menos importante, a LRF estabeleceu a conhecida “Regra de Ouro”, em que os entes federativos ficam proibidos de contrair empréstimos para fazer frente a despesas correntes, ou seja, o total de operações de crédito em cada exercício fica limitado ao total da despesa de capital. Visando obstruir ações oportunistas por parte dos gestores públicos em períodos de eleição, em especial àqueles em situação de reeleições, foram consolidados mecanismos de controle das finanças públicas em específico para tais períodos.

No entanto, questões referentes à “Regra de Ouro” tem histórico ruim no Brasil, reflexo de anos de desequilíbrio nas contas públicas - ou seja, despesas maiores que as receitas. Chegando ao ponto de, no ano de 2019, o Poder Executivo pedir ao Congresso Nacional permissão para se endividar além do permitido (G1, 2019).

Desta forma, considerando o peso que esse elemento tem nas finanças públicas, destacaremos o tópico a seguir para sua melhor explanação.

2.4 O Toque de Midas à Moda Brasileira

Midas é um personagem da mitologia grega, rei da Frígia. O principal mito atribuído a Midas era o de transformar em ouro tudo o que tocava. Havia ali, portanto, uma sociedade com recursos tendentes ao infinito à disposição do gestor e as regras do precioso minério eram favoráveis para que aquele pudesse fazer o que bem entendesse.

Porém, devidamente esclarecidos de mitos, a realidade não se mostra assim e quando falamos do valioso metal dourado e “recursos à disposição do gestor” no contexto brasileiro, a “Regra de Ouro” se mostra algo totalmente diferente.

No meio de todos os pontos contemplados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a limitação de gasto com pessoal e dívidas e a “Regra de Ouro” são os pontos que mais atingem o gasto público e estão posicionados diretamente no sentido de conter déficits e acumulação de dívidas. No caso da limitação com pessoal, além dos limites gerais de 60% da receita corrente líquida (RCL) para Estados e Municípios e de 50 % para a União, passam a valer a limitação por poder e para cada grau de governo, conforme tabela 1 no ANEXO A.

Compreende-se receita corrente líquida (RCL) aquela em que estão deduzidas as transferências por participações, constitucionais ou legais, e de acordo com Toledo Júnior (2001, p. 1),

a receita líquida é o denominador comum de todos os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sobre ela é que serão calculados os percentuais de gasto de pessoal, de despesas previdenciárias, de serviços de terceiros, da reserva de contingência e da dívida consolidada.

A imposição de limites específicos para o gasto com pessoal está ligada ao fato deste ser o principal item de despesa corrente, especialmente no caso dos Estados brasileiros. Um levantamento¹, publicado em 30 de dezembro de 2019, feito pelo jornal O Estado de São Paulo, com dados do Tesouro Nacional, mostra que

apenas sete Estados estão em situação fiscal saudável em relação ao comprometimento das receitas com o pagamento da folha. Os outros 20 estão com o sinal amarelo em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal

¹ Os dados são relativos ao segundo quadrimestre de 2019 e apenas ao Poder Executivo. Pela LRF, o limite máximo de comprometimento das receitas líquidas com a folha de funcionários do Executivo é de 49%. Antes disso, no entanto, há dois níveis: o limite de alerta, quando a despesa ultrapassa 44,1% da RCL, e o prudencial, ao atingir 46,5% das receitas.

(LRF): no limite de alerta, no prudencial ou romperam o patamar estabelecido na legislação (NASCIMENTO, 2019).

A principal consequência direta dos gastos elevados com o funcionalismo público é, de certo, a redução da receita disponível para o fornecimento de serviços públicos básicos e essenciais como educação, saúde, segurança e infraestrutura.

Em relação ao endividamento, tem-se como base a Resolução do Senado Federal (RSF) nº 40 de 2001.

Essa norma estipula que, de 2016 em diante, as dívidas consolidadas líquidas (DCLs) não poderão ser superiores a 200% das receitas correntes líquidas (RCLs), no caso dos estados e do Distrito Federal, ou a 120% das RCLs, no caso dos municípios. (ROCHA, 2007, p. 09).

Outrossim, o Senado Federal, por meio da RSF nº 20 de 2003, determina que além da dívida consolidada, as operações de crédito também são reguladas e devem obedecer ao mesmo limite supracitado.

Caso alguma regra firmada pela LRF não seja devidamente cumprida por um ente federativo, a este caberá sanções institucionais que vão desde a suspensão das transferências voluntárias até a suspensão de obtenção de crédito e contratação de operações de crédito, dependendo da norma infringida. De modo igual, o governante deste ente poderá vir a ser responsabilizado e sofrer medidas repressivas pessoais que vão desde multas e perda do cargo público podendo chegar à prisão.

Observa-se, assim, que a LRF visou incorporar todos os elementos das finanças públicas, o que findou por lhe tornar uma lei complexa. Espera-se, entretanto, que ao cumprir todos o regramento, os entes da Federação consigam um ajuste fiscal permanente, o que poderá aumentar a disponibilidade de recursos para o investimento em programas de desenvolvimento social e econômico.

Como mostra Drazen (2002), o *Gramm-Rudman-Hollings Deficit Act*, que determinava limites para o déficit público dos Estados Unidos da América, não gerou o resultado esperado, pois quando o déficit se aproximava da limitação estabelecido, o Congresso americano aprovava uma nova lei ampliando o limite anterior. Portanto, para que na Terra de Santa Cruz se faça diferente, e se obtenha o objetivo proposto pela Lei, o seu cumprimento por parte dos entes da federação está fortemente ligado à capacidade do Estado de punir desvios em relação às normas estabelecidas.

Passada, então, a apresentação geral, com as limitações que são inerentes a uma pesquisa acadêmica, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com um adendo destinado à sua *pedra no sapato*, seguiremos ao episódio que mais colocou este dispositivo jurídico ao risco da “letra morta”.

3 UM NADA ADMIRÁVEL MUNDO NOVO

No livro *Admirável Mundo Novo* (*Brave New World*, na versão original em inglês), publicado em 1932, o autor britânico Aldous Huxley descreve uma futura sociedade londrina distópica. Nesta sociedade, que se passa no ano de 2540, graças à ciência avançada não existiam moléstias, doenças, pragas e as pessoas não envelheciam. A morte era vista como algo bonito, como não existia sentimentos, não existia tristeza relacionada à morte (BOCH, 2015).

No entanto, a atual realidade objetiva, diferentemente das obras de ficção científica, não é assim. O maior exemplo disso está no fato de que no decorrer do mês de dezembro de 2019, muitas pessoas foram recebidas com febre alta e pneumonia no Hospital Central de Wuhan. Logo uma investigação médica foi instaurada e no dia 30 daquele mesmo mês e ano, por volta das 16h, a chefe do departamento de emergência do Hospital Central de Wuhan recebeu os resultados dos testes processados em Pequim, capital chinesa, pelo laboratório de sequenciamento genético *Capital Bio Medicals*. No topo, duas palavras alarmantes: “Sars Coronavírus” (McMULLEN, 2021).

Em pouco tempo, aquele nanométrico agente infeccioso se espalharia por todo o globo terrestre e colocaria a humanidade diante de um dos seus maiores desafios. Em um recorte ao Brasil, verificou-se que o sistema financeiro e as finanças públicas, como consideráveis forças motrizes do tecido social, não passaram ilesos.

No entanto, antes compreender como o “nada admirável mundo novo” interferiu na gestão fiscal dos recursos públicos, faz-se necessário compreender como é o novo cenário sanitário.

3.1 A Pandemia do Novo Coronavírus

No último dia do ano de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS), foi alertada sobre diversos casos de pneumonia na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. Tratava-se de um novo tipo de coronavírus que não havia sido identificada antes em seres humanos (OPAS, 2020).

O vírus rapidamente se espalhou por todo o globo terrestre e observando este cenário internacional, em 03 de fevereiro de 2020, o então Ministro de Estado da Saúde, Luiz Henrique Mandeta, por meio da Portaria Nº 188, de 3 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020b), já havia declarado Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Conforme já era esperado, no dia 26 de fevereiro de 2020, o Brasil teve seu primeiro caso confirmado (PINHEIRO; RUPRECHET, 2020).

Posteriormente, no começo da tarde de 11 de março de 2020, o diretor-geral da Organização Mundial da Saúde (OMS), Tedros Adhanom, declarou que a organização elevou o estado da contaminação pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) como pandemia. O anúncio surgiu quando havia mais de 115 países com casos declarados de infecção (OLIVEIRA, 2020).

O novo coronavírus é responsável por uma infecção respiratória chamada de Covid-19. De acordo com o Ministério da Saúde (BRASIL, 2021b),

a Covid-19 é uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global.

O SARS-CoV-2 é um betacoronavírus descoberto em amostras de lavado broncoalveolar obtidas de pacientes com pneumonia de causa desconhecida na cidade de Wuhan, província de Hubei, China, em dezembro de 2019. Pertence ao subgênero Sarbecovírus da família *Coronaviridae* e é o sétimo coronavírus conhecido a infectar seres humanos.

Os coronavírus são uma grande família de vírus comuns em muitas espécies diferentes de animais, incluindo o homem, camelos, gado, gatos e morcegos. Raramente os coronavírus de animais podem infectar pessoas e depois se espalhar entre seres humanos como já ocorreu com o MERS-CoV e o SARS-CoV-2. Até o momento, não foi definido o reservatório silvestre do SARS-CoV-2.

O vírus pode se espalhar pela boca ou pelo nariz de uma pessoa infectada, em pequenas partículas líquidas expelidas quando elas tosse, espirram, falam, cantam ou respiram (WHO, 2020). Portanto, o contato entre humanos precisa ser vedado ao máximo possível.

O retrato da historiadora Dominichi Miranda de Sá (2020), para a sociedade pandêmica, foi o seguinte:

houve uma corrida aos mercados para estocamento de alimentos, pois imperativos como “achatamento da curva epidemiológica”, com vistas à preparação dos sistemas de saúde para o recebimento gradativo de pacientes graves, “isolamento social”, “distanciamento social”, “quarentena” e “*lockdown*” ganharam as páginas de veículos diversos de informação. Também se tornaram decretos governamentais e esvaziaram as ruas do planeta. Estima-se que em torno de 3 bilhões de pessoas tenham entrado em quarentena no mundo nos primeiros meses da doença. Construção de hospitais de campanha, lavagem das mãos com sabão, uso intensivo de álcool gel para higienização diversa de compras e produtos, recebimento de *fake news* por *WhatsApp*, etiqueta respiratória e rígidos limites para aglomerações tornaram-se parte da vida cotidiana.

Escolas foram fechadas e as aulas foram transferidas para as telas de computadores, celulares e *tablets*. Bares e restaurantes precisaram se socorrer dos *deliverys*. Mais do que nunca, os gnósticos teriam que acreditar na onipresença de suas respectivas divindades de crença, pois os lugares de culto também precisaram ser fechados. Muitas profissões passaram a operar no famigerado *home office*. Os aviões tiveram que ficar onde não foram projetados para ficar: no chão. Viagens ficaram limitadas. Fronteiras foram fechadas. Passou-se a utilizar máscara de proteção e álcool em gel ao ser necessário sair de casa. Instaurou-se toques de recolher. Tudo mudou. O mundo, como o conhecíamos, não existia mais. Tudo para impedir a circulação do vírus mortal.

Mesmo com tais esforços, começaram as mortes pela doença. Logo, as cifras diárias chegaram aos milhares. Mais do que uma crise de qualquer outra coisa, estávamos diante de um dos maiores desafios, em busca da sobrevivência, que a humanidade já encarou. O *Sentimento do Mundo*, de Carlos Drummond de Andrade (2012, p. 09), passou a ser o sentimento de cada um de nós:

[...]
 Quando me levantar, o céu
 estará morto e saqueado,
 eu mesmo estarei morto,
 morto meu desejo, morto
 o pântano sem acordes.
 Os camaradas não disseram
 que havia uma guerra
 e era necessário
 trazer fogo e alimento.
 Sinto-me disperso,
 anterior a fronteiras,
 humildemente vos peço
 que me perdoeis.
 Quando os corpos passarem,
 eu ficarei sozinho
 desafiando a recordação

do sineiro, da viúva e do microscopista
 que habitavam a barraca
 e não foram encontrados
 ao amanhecer
 esse amanhecer
 mais noite que a noite.

3.2 O Estado de Calamidade Pública

Diante desse novo cenário que estávamos testemunhando, o Estado Brasileiro precisaria agir mais efetivamente. Uma resposta para a crise precisava ser dada e esta, inevitavelmente, envolveria um aumento de gastos públicos e isso precisaria ser feito dentro da legalidade. No entanto, a própria LRF, em seu art. 65, já possuía um gatilho para situações de calamidade como esta.

O art. 84, inciso XXVIII, da Constituição Federal, estabelece que:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
 XXVIII - propor ao Congresso Nacional a decretação do estado de calamidade pública de âmbito nacional previsto nos arts. 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G desta Constituição.

E assim foi feito. No dia 18 de março de 2020, o Governo Federal, representado pelo Presidente da República Jair Bolsonaro, enviou ao Congresso Nacional a Mensagem 93, solicitando o reconhecimento de estado de calamidade pública com efeitos até 31 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2020c).

O pedido, em mensagem enviada ao Congresso, é justificado com a afirmativa que "é inegável que no Brasil as medidas para enfrentamento dos efeitos da enfermidade gerarão um natural aumento de dispêndios públicos, outrora não previsíveis na realidade nacional" (BRASIL, 2020c, p. 02) e diz, ainda, que

a emergência do surto do COVID-19 como calamidade pública gerará efeitos na economia nacional, com arrefecimento da trajetória de recuperação econômica que vinha se construindo e conseqüente diminuição significativa da arrecadação do Governo Federal (BRASIL, 2020c, p.02).

A conclusão da mensagem encaminha que

o cumprimento do resultado fiscal previsto no art. 2º da lei 13.898, de 2019, ou até mesmo o estabelecimento de um referencial alternativo, seria temerário ou manifestamente proibitivo para a execução adequada dos

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, com riscos de paralisação da máquina pública, num momento em que mais se pode precisar dela (BRASIL, 2020c, p.02).

Já no dia 20 de março de 2020, o Congresso Nacional, gozando de sua competência constitucional, prevista no art. 49, inciso XXVIII, da Constituição Federal (1988) que determina que:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
XVIII - decretar o estado de calamidade pública de âmbito nacional previsto nos arts. 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G desta Constituição,

aprovou a solicitação do Governo Federal e o Senador Antônio Anastasia (PSD/MG), Primeiro Vice-Presidente do Senado Federal, no exercício da Presidência, promulgou² o Decreto Legislativo (DL) nº 06, de 2020, com o seu art. 1º já evidenciando que:

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

Com o objetivo de fiscalizar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19), o Decreto Legislativo em tela, também estabeleceu uma Comissão Mista no âmbito do Congresso Nacional, composta por 6 (seis) deputados e 6 (seis) senadores, com igual número de suplentes que ficaria incumbida dessa função e que tal Comissão Mista realizaria, mensalmente, reunião com o Ministério da Economia, para avaliar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19).

Além disso, o DL nº 06, de 2020, determinou que bimestralmente, aquela Comissão realizaria audiência pública com a presença do Ministro da Economia, para apresentação e avaliação de relatório circunstanciado da situação fiscal e da

² Determinada a competência do Congresso Nacional, o reconhecimento do estado de calamidade ocorre por decreto legislativo, aprovado por maioria simples em ambas as casas (Câmara dos Deputados e Senado Federal), sem possibilidade de veto pelo Presidente da República.

execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19), que deverá ser publicado pelo Poder Executivo antes da referida audiência.

Assim, com o devido reconhecimento legal do estado de calamidade – pré-requisito cristalino estabelecido no art. 65, da LRF – a União passou a ter uma maior margem orçamentária, sendo flexibilizados os limites de gastos com pessoal e de endividamento, desobrigando o Governo Federal do atingimento das metas previstas no artigo 2º da LDO de 2020 (BRASIL, 2019).

3.3 As Inserções, ao Ordenamento Jurídico Brasileiro, de Matérias Relacionadas À Pandemia: Um Breve Levantamento

Para uma efetiva resposta para uma crise do porte daquela gerada pela Covid-19 não bastava que o Congresso Nacional reconhecesse um estado de calamidade e a União pudesse gastar mais com pessoal, bem como se endividar.

Seria necessário fazer mais, mas seguindo os ditames da legalidade, posto que este princípio é um dos que rege a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, conforme dispõe o art. 37, da Constituição (1988).

Nos ensinamentos do Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Gilmar Ferreira Mendes (2013, p. 244), “somente a lei pode criar regras jurídicas (*Rechtsgesetze*), no sentido de interferir na esfera jurídica dos indivíduos de forma inovadora. Toda novidade modificativa do ordenamento jurídico está reservada à lei” e assim as instâncias de poder encaminharam.

Segundo um levantamento realizado pelo Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal), em um projeto que é uma iniciativa financiada pela Organização Mundial de Saúde com o objetivo de recolher dados relativos à preparação e resposta dadas à Pandemia da COVID-19 em Angola; Brasil; Moçambique; Portugal e Região Administrativa Especial de Macau, foram inseridos, entre 27 de janeiro de 2020 e 12 de novembro de 2020, no ordenamento jurídico da “Terra de Vera Cruz”, 133 (cento e trinta e três) normas, entre leis, decretos, portarias, resoluções, medidas provisórias, instruções normativas, relacionadas à Pandemia (DIREITO DA SAÚDE PÚBLICA NO MUNDO LUSÓFONO, 2020).

No levantamento, as normas foram classificadas, conforme subtema, em “sanitário”; “orçamentário”; “medidas de enfrentamento”; “insumos / leitos / equipamentos emergenciais”; e “imunização”.

Das tais 133 (centro e trinta e três) normas, considerando o recorte desta pesquisa, cabe destacar que 19 (dezenove) são referentes à normas orçamentárias, o que representa cerca de 15% do total e 62 (sessenta e duas) são referentes à normas de enfrentamento, o que representa aproximadamente 47% do total.

No rol das normas de enfrentamento, chama atenção, por estar direcionada ao objeto desta pesquisa, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que tem a seguinte ementa: 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.

O Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) determinou as principais alteração à LRF para que o Estado Brasileiro tivesse condições legais de dar uma resposta para a crise pandêmica e será mais bem explanado no tópico a seguir.

4 A LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020: SUAS MODIFICAÇÕES NA LRF E A RESPOSTA ESTATAL À PANDEMIA

4.1 A Origem Legislativa da Lei Complementar nº 173/2020

Inicialmente, válido “começar do começo” e apresentar a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, pela sua origem.

A referida Lei tem como embrião o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 39, de 2020, de iniciativa do Senado Federal, com autoria do Senador Antônio Anastasia (PSD/MG) e será melhor detalhada adiante.

4.1.1 O Projeto de Lei Complementar nº 39, de 2020

Apresentado em 24 de março de 2020, o Projeto de Lei Complementar nº 39, 2020, teve como autor o Senador Antônio Anastasia (PSD/MG) e trazia na ementa, de seu texto inicial, a seguinte redação:

Dispõe sobre a cooperação federativa na área de saúde e assistência pública em situações de emergência de saúde pública de importância nacional ou internacional, nos termos do inciso II e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal (BRASIL, 2020e, p. 02).

No campo das justificativas, um dos trechos constantes no PLP aponta que:

A pandemia da doença causada pelo chamado “Novo Coronavírus” (a Covid-19) tem mostrado a necessidade de que haja medidas coordenadas entre todos os entes da Federação, quando se tem uma situação de emergência em saúde pública, seja ela de caráter nacional ou internacional. Os princípios constitucionais da eficiência, do federalismo cooperativo, da subsidiariedade, da preponderância do interesse conforme a magnitude dos impactos e da responsabilidade comum, porém diferenciada, orientam que haja no País uma atuação concertada de todos os níveis federativos, até mesmo para que as atitudes de cada nível da Federação não conflitem umas com as outras e atinjam o objetivo de salvar vidas. (BRASIL, 2020e, p. 06).

Assim sendo, para tratar sobre a cooperação entre os entes federativos na tarefa de cuidar da saúde e da assistência pública (inciso II do art. 23, da Constituição Federal), prevendo que a atuação nessa matéria seja tomada por meio de decisão coordenada federativa, seria necessário regulamentar o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, tendo em vista que regulamentar o processo de discussão e de deliberação de tais medidas de saúde pública, visando determinar um conjunto de regras que, além de unir todos os entes da Federação, garanta a unicidade de objetivos e de meios de atuação contra tais ocorrências emergenciais de saúde pública.

Na proposta do Senador Antônio Anastasia, conforme dispõe o art. 3º, do PLP nº 39, de 2020, integram a decisão coordenada federativa em matéria de saúde representantes dos Governos Federal, na figura do Presidente da República e Ministro de Estado da Saúde; Estaduais/Distritais, na figura dos Governadores e Municipais, na figura dos Prefeitos de Capitais. Permite-se a representação dos chefes do Executivo pelos seus auxiliares responsáveis pela pasta de Saúde, e assegura-se a participação com direito a voz de representantes de entidades municipalistas. “Registre-se que, num momento de crise, seria inviável reunir todos os municípios, daí a solução encontrada” (BRASIL, 2020e, p. 07).

Nesse quadro institucional, a decisão coordenada federativa é tomada por maioria absoluta dos presentes, e pode determinar a adoção de medidas administrativas, trabalhistas, comerciais, econômicas e tributárias a serem tomadas pelos entes da Federação, e será publicada na forma de ata normativa. O Presidente da República, porém, tem poder de veto, relativamente às competências da União.

A ata é publicada com informação sobre os participantes que a subscrevem, o prazo de vigência das medidas, a descrição mais precisa possível das medidas a serem adotadas e a responsabilidade específica de cada ente da Federação, sem prejuízo do disposto no parágrafo único do art. 16 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

Em tempo, o presente PLP encaminha um pedido de brevidade em sua tramitação, já considerando o quadro de crise que se apresenta:

Esperamos contar com o decisivo apoio dos nobres Pares na rápida tramitação e aprovação, com os aperfeiçoamentos que se fizerem necessários, deste Projeto de Lei Complementar, a fim de que possam, inclusive e especialmente, aplicá-lo já na racionalização das medidas de combate à propagação da Covid-19 (BRASIL, 2020e, p. 08).

Por fim, aponta-se que após o Projeto de Lei em tela, após receber 45 (quarenta e cinco) emendas, sendo 13 (treze) delas propostas pelo Senador Paulo Paim (PT/RS) (BRASIL, 2020f), a matéria foi aprovada no Plenário do Senado Federal em 03 de maio de 2020 e encaminhada à Câmara dos Deputados, como Casa Revisora. Estava desenhado o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus.

4.1.2 O Projeto de Lei Complementar nº 39, de 2020, na Câmara dos Deputados

No dia 04 de maio de 2020, foi recebido o Ofício nº 519/20, do Senado Federal, que submeteu à revisão da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 65 da Constituição Federal, o Projeto de Lei (PLP) nº 39, de 2020. Na data de 05 de maio de 2020, a Deputada Federal Joice Hasselmann (PSL/SP), por meio do requerimento de urgência nº 920/2020, solicitou que a matéria tramitasse com prioridade.

Desta feita, na mesma data última, o PLP foi apresentado e discutido no Plenário da Câmara dos Deputados, que o aprovou com modificações nos artigos 5º, 8º e 9º, em relação ao Projeto que havia sido no Senado Federal.

As alterações foram as seguintes (BRASIL, 2020m, p. 01-02):

- 1) Critério de distribuição dos R\$ 2,8 bilhões de recursos destinados aos estados e DF com base em dados da COVID (Art. 5º, § 1º, I do PLP Senado): alteração do critério de distribuição, que passou de “taxa de” incidência (aprovado no Senado) para “incidência” da COVID-19, ou seja, o critério de distribuição passa a ser efetuado em função do número (absoluto) de casos confirmados, o que corrige as distorções que adviriam do critério “taxa”.
- 2) Vedações ao aumento de despesa (art. 8º do PLP Senado): originalmente, o inciso IV do art. 8º vedava, na hipótese de calamidade de que trata o art. 65 da LRF, a admissão ou contratação de pessoal, ressalvado as reposições de cargos de chefia e direção que não acarretam aumento de despesa. Na Câmara dos Deputados foi incluída também a ressalva quanto aos cargos de assessoramento. Outra mudança efetuada na Câmara trata das categorias que podem ser excetuadas de aumentos (inciso I do caput), anuênios e mecanismos equivalentes de aumento (inciso IX do caput). Antes, a exceção atingia apenas os servidores das áreas de saúde e segurança pública e das Forças Armadas, desde que diretamente envolvidos no combate à pandemia. Além de retirar essa restrição, o projeto aprovado para a Câmara estende a possibilidade de aumentos e progressões em geral para todos os servidores “mencionados nos art. 142 e 144 da Constituição, inclusive policiais legislativos, técnicos e peritos criminais, aos agentes socioeducativos, aos profissionais de limpeza urbana e de assistência social, aos trabalhadores da educação pública e aos profissionais de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. De outro lado, o Projeto aprovado na Câmara incluiu a proibição quanto ao “uso dos recursos da União transferidos a Estados e Municípios, nos termos desta Lei Complementar, para concessão de aumento de remuneração de pessoal a qualquer título”.
- 3) Suspensão de pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos Municípios com a Previdência Social - art. 9º: alteração para prever regulamento para disciplinar tal suspensão de tal refinanciamento.
- 4) Suspensão dos prazos de validade dos concursos públicos já homologados – art. 10 na data da publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, em todo o território nacional, até o término da vigência do estado de calamidade pública.

Com as alterações realizadas, o PLP precisou retornar ao Senado para uma nova análise. No mais, o Projeto aprovado na Câmara manteve as demais medidas do PLP que cria o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, nem alterou as disposições aprovadas pelo Senado Federal no que tange a LRF.

4.1.3 O retorno do Projeto de Lei Complementar nº 39, de 2020, ao Senado Federal

Recebido, novamente no Senado Federal, no dia 06 de maio de 2020, o PLP precisaria passar por uma reanálise e votação. Para esta atividade, foi elaborado o Parecer nº 30, de 2020, pelo Senador Davi Alcolumbre (DEM/AP).

Neste documento, retomou-se a expressão “taxa de incidência”, rejeitando a Emenda nº 02 da Câmara dos Deputados; acatou-se parcialmente a Emenda nº 01 da Câmara, com as mudanças no art. 8º do PLP, em especial ao incluir a assistência social e os profissionais da limpeza urbana no grupo de exceções e a melhor delimitação do alcance do refinanciamento de dívidas dos Municípios com a Previdência Social; e acolheu-se a Emenda nº 3 da Câmara, que suspendeu o prazo dos concursos já homologados (BRASIL, 2020g).

Levado ao Plenário do Senado Federal, as Emendas da Câmara dos Deputados ao PLP 39, de 2020, foram aprovadas, por unanimidade (BRASIL, 2020h), conforme dispôs as considerações do Parecer nº 30, de 2020.

Superada essa etapa legislativa, o PLP 39, de 2020, foi, em 07 de maio de 2020, a Comissão Diretora do Senado Federal encaminhou o referido projeto à sanção presidencial.

4.1.4 Sanção e vetos presidenciais

No dia 27 de maio de 2020, por meio da Mensagem nº 307, de 27 de maio de 2020, o Presidente da República, no gozo de suas atribuições definidas no §1º, do art. 66, da Constituição Federal, e em consultado ao Ministério da Economia, o Ministério da Defesa, a Secretaria-Geral da Presidência da República e Advocacia-Geral da União, decidiu parcialmente vetar, alegando inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei Complementar nº 39, de 2020 (BRASIL, 2020i).

Os dispositivos vetados, bem como as razões para tal, estão dispostos na tabela 2 no ANEXO B.

A sanção presidencial gerou a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. No entanto, considerando a ocorrência dos vetos, a dita lei retornou ao Congresso Nacional para ser discutida a manutenção ou derrubada dos vetos, conforme prevê o § 3º, do art. 57, da Constituição Federal.

Em sessões conjuntas das duas Casas Legislativas, ocorridas nos dias 19 e 20 de agosto de 2020, o Congresso Nacional manteve os vetos presidenciais (BRASIL, 2020j).

O Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus estava devidamente incluso no ordenamento jurídico nacional.

Cabe, aqui, em tempo destacar a rápida tramitação que a Lei teve quando no interior do Poder Legislativo. O Congresso Nacional, conhecido pela baixa confiança que desperta na população em geral (O GLOBO, 2021), reconheceu a atipicidade do momento e rapidamente se moveu para, legislativamente, determinar um novo cenário em relação às finanças públicas para que se encaminhasse, pelo menos, uma amenização da situação de crise.

4.2 As Alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal

O Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19 instituiu medidas que beneficiaram os Estados, o Distrito Federal (DF) e os Municípios. No entanto, para que todas as suas iniciativas, que serão a seguir apontadas, fossem possíveis, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) também precisou ser modificada, já que o Estado necessitava de maior folga orçamentária dentro do espectro da legalidade.

Desta forma, foram realizadas alterações permanentes na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), prevendo-se proibições e vedações voltadas ao controle das despesas obrigatórias, especialmente pessoal e encargos sociais, cuja vigência se estenderá até 31 de dezembro de 2021.

O art. 7º, da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, já aponta em seu *caput* que a Lei de Responsabilidade Fiscal será alterada em seus arts. 21 (ato nulo) e 65 (hipótese de calamidade).

A alteração do art. 21 da LRF (despesas com pessoal em final de mandato) é feita no sentido de vedar, sob pena de nulidade, além do aumento nos últimos 180 dias do mandato de Titular de qualquer Poder ou Órgão submetido a limite de pessoal, também os aumentos que prevejam parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao mandato do titular. Evita-se, assim, “deixar a conta” para o próximo titular.

Mas, observe-se, aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20. Os cargos no Executivo e no Legislativo são sabidamente “eletivos”. Quanto aos demais Poderes e Órgãos (Judiciário, MPU e TCU), há dúvidas, já que não são escolhidos pelo povo, mesmo quando escolhidos por seus pares. Se for essa a interpretação, as vedações de final de mandato não se aplicariam aos mesmos. Vale salientar que o tempo de mandato dos titulares desses órgãos são, em geral, mais curtos (BRASIL, 2020k).

As vedações de final de mandato não podem ser contornadas em caso de troca de titular no referido período de 180 dias.

O § 2º do art. 21 esclarece que são considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.

Registre-se que o ato nulo de pleno direito é aquele expressamente assim declarado pela norma, e que por isso nem mesmo chega a produzir efeitos. Em outras palavras, por se tratar de uma nulidade absoluta – e não relativa –, não é possível o seu aproveitamento ou convalidação. Neste sentido, Sílvio Rodrigues (2007) lembra que o “ato nulo não produz qualquer efeito, pois *quod nullum est nullum effectum producit*”. Contudo, por óbvio, para que esta nulidade se torne clara, será necessário um ato administrativo posterior ou uma decisão judicial certificando a nulidade *ab initio* do ato de que resultou aumento ilegal da despesa.

Já quanto ao art. 65, as mudanças têm como propósito permitir que, durante o estado de calamidade pública de âmbito nacional, reconhecida pelo Congresso Nacional, se possa ter maior flexibilidade quanto aos limites, condições e restrições aplicáveis aos entes também se definiu.

Assim sendo, o § 1º, inciso I, define que durante a situação de calamidade pública, estão 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.

Já o inciso II do § 1º dispõe que ficam desobrigados do 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), além de estar liberado da destinação específica de recursos vinculados, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública, da forma como é exigido no parágrafo único, do art. 8º, da LRF.

Ao seu turno, o inciso III do § 1º define que também ficam 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 devido combate à calamidade pública.

Quanto ao § 2º e seus incisos I e II, faz-se determinante mencionar que o dispositivo restringe territorialmente a adoção da sistemática, limitando-se aos atos ligados ao enfrentamento da calamidade pública e mantendo as obrigações referentes à transparência fiscal e ao controle e fiscalização dessas despesas em específico, dentro do proposto, pela LRF, de responsabilidade na gestão fiscal.

Desta forma, a norma em tela prevê que os benefícios firmados no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública: I – aplicar-se-ão 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 (incisos I e II do § 2º).

Quanto aos empréstimos públicos contraídos para embate à situação calamitosa, o § 3º define que, sendo necessário o aditamento de operações de crédito garantidas pela União por força do decreto de calamidade pública, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes.

Conforme registrado no capítulo anterior, ocorreu a declaração de estado de calamidade pública em nível federal, em março de 2020, para enfrentar a pandemia da COVID-19, formalizada no Decreto Legislativo nº 06/2020, que reconheceu

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

No mesmo rumo da União, vários entes federativos subnacionais também declararam “Estado de Calamidade Pública” durante a pandemia da COVID-19 no ano de 2020. Todavia, é válido, aqui, lembrar que alguns Estados brasileiros já haviam gozado de medida semelhante em anos anteriores. Fundamentadamente na grave crise financeira enfrentada no ano de 2016, agravada pelo incontrolado desequilíbrio fiscal então vigente, os Estados do Rio de Janeiro (Decreto 45.692, de 17 de junho de 2016), do Rio Grande do Sul (Decreto 53.303, de 21 de novembro de 2016) e de Minas Gerais (Decreto 47.101, de 5 de dezembro de 2016) decretaram o “Estado de Calamidade Financeira” – equiparando-o ao estado de calamidade pública –, visando obter os benefícios deste art. 65 da LRF.

Em um adendo, cabe lembrar que foi no contexto da decretação de calamidade pública que se promulgou a Emenda Constitucional nº 106/2020, de caráter transitório, que instituiu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para o enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente da pandemia da COVID-19, originária da PEC nº 10/2020, conhecida por “PEC do Orçamento de Guerra”.

Esta Emenda Constitucional afastou temporariamente a aplicabilidade da conhecida “regra de ouro”, prevista no inc. III do art. 167 da Constituição – que veda o endividamento para o pagamento de despesas correntes – apenas durante o período em que vigorasse o estado de calamidade pública; permitiu que operações de crédito realizadas para o refinanciamento da dívida mobiliária pudessem ser utilizadas também para o pagamento de seus juros e encargos; concedeu poderes ao Banco Central do Brasil para comprar e vender títulos e valores mobiliários no mercado secundário, desde que possuíssem avaliação de risco positiva; e dispensou o cumprimento das restrições constitucionais e legais quanto à criação, expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarretasse aumento da despesa e a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual

decorresse renúncia de receita, desde que não se tratasse de despesa permanente, tendo como propósito exclusivo o enfrentamento do contexto da calamidade pública decretada e seus efeitos sociais e econômicos, com vigência e efeitos restritos ao período de duração da situação excepcional.

Já o art. 8º da Lei Complementar nº 173, estabelece que na hipótese do art. 65 da LRF a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de adotar medidas que aumentem a despesa obrigatória acima da taxa de inflação, similar ao Novo Regime Fiscal, estabelecido pela Emenda Constituição nº 95.

Ressalva-se que, na mesma abordagem do disposto no art. 3º da Emenda Constitucional nº. 106, de 2020, a Lei Complementar nº 173 permite apenas o aumento de gastos para ações diretamente ligadas ao combate dos efeitos da pandemia da Covid-19.

Mediante o cenário de calamidade pública e da clara necessidade de auxílio financeiro para suprir os entes federados, o “congelamento de despesas” mostra-se como necessária para fazer frente aos desafios das contas públicas, já que, como é era de se esperar, durante o período de enfrentamento da Covid-19 inúmeras despesas surgem de forma urgente para o controle da doença.

As disposições relacionadas às vedações e contenção das despesas de pessoal e encargos social da União, dos Estados, do DF e dos municípios vigorarão até o final do ano de 2021, sinteticamente:

O texto da Lei veda reajustes salariais ou de qualquer outro benefício aos servidores públicos, bem como contratação de pessoal, exceto para repor vagas abertas, até o final do próximo ano, as exceções foram ampliadas de modo que profissionais de determinadas categorias ligadas às ações de combate ao Covid (servidores civis e militares) da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios podem ter aumentos, gratificações e contagem de tempo para benefícios a essas categorias.

Outrossim, foi incluído dispositivo na Câmara dos Deputados para suspender os prazos de validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, em todo o território nacional, até o término da vigência do estado de calamidade pública estabelecido pela União.

A redação do artigo 8º tem por fim impedir reajustes de forma parcelada até o final do exercício de 2021.

Quanto às exceções previstas no inciso IV do artigo 8º, cabe mencionar que a possibilidade de contratação temporária de que trata o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, bem como a reposição de servidores aposentados, inclusive para cargos não relacionados ao combate à calamidade pública, poderão reduzir a economia estimada.

Todas essas disposições não afastam a exigência de transparência, controle e fiscalização.

Em que pese as críticas que possam ser suscitadas em termos de irresponsabilidade fiscal, as modificações na Lei de Responsabilidade Fiscal parecem se adaptar à realidade excepcional que acomete drasticamente Estados e municípios, entes mais suscetíveis a crises do que a União.

Isso não significa uma falta total de *accountability*, ou uma carta branca para o gestor atuar de modo irresponsável. Cabe aos órgãos de controle, notadamente Tribunais de Contas e Ministério Público, manterem a vigilância sobre as medidas que forem tomadas durante o estado de calamidade, sem desconsiderar nesse controle da Administração a realidade local ou regional, avaliando as consequências jurídicas e administrativas do controle, as dificuldades reais do gestor e as circunstâncias práticas de sua atuação, cabendo responsabilização no caso de erro grosseiro ou dolo.

Nessa etapa, a conclusão que se chega é a de que o novo regramento jurídico surge em momento propício, de modo a permitir uma flexibilização das regras fiscais em prol da proteção da saúde (artigos 6º e 196 da Constituição), da ordem econômica (artigo 170 da Constituição) e dos demais direitos constitucionais que notadamente são essenciais à coletividade, sem prejuízo do controle *a posteriori*, nos termos já expostos.

4.3 A Resposta Estatal à Grave Crise Decorrente da Pandemia da Covid-19

Agora que são conhecidas as alterações que foram realizadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de que os entes estatais públicos tivessem mais liberdades nos gastos, cabe analisar a função primeira da Lei Complementar nº 173,

de 27 de maio de 2020, que, em verdade, foi instituir o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. Este programa consiste na prestação de um auxílio financeiro no valor de aproximadamente R\$ 120 bilhões concedido aos estados, DF e municípios para o combate à pandemia da Covid-19.

De acordo com dados do Ministério da Economia, os ganhos e economias para Estados e Municípios podem ser resumidos na forma da Tabela 3, no ANEXO C, distribuídos em auxílio financeiro (receitas primárias dessas esferas subnacionais, despesa equivalente para a União), adiamento de suas despesas financeiras (suspensão de pagamento de amortização e juros de renegociações anteriores com a União e de empréstimos junto a bancos públicos e junto a organismos internacionais). A tabela 3, no ANEXO C, ainda se refere à economia com despesas obrigatórias, estimando a com pessoal de Estados e Municípios até 2021 (BRASIL, 2020l).

Esmiuçando a tabela, a “economia” na despesa se dará com: (a) a suspensão de pagamentos de obrigações com a União, que serão objeto de nova renegociação, calculados em R\$ 35,3 bilhões em 2020, a contar de março e incluindo valores que desde então já foram objeto de decisões liminares suspensivas (Nota Informativa anterior desta Consultoria (18, de 2020) (BRASIL, 2020m), estima a parcela dos R\$ 35,3 bilhões que já estava suspensa antes da aprovação do PLP 39/2020.); (b) contenção de gastos com pessoal, estimada e potencial, para os entes que não promoveram reajustes antes da publicação desta Lei Complementar.

O Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19 assim estabelece:

1) Auxílio financeiro fixado para 2020 em R\$ 60,15 bilhões, distribuídos da seguinte forma:

a) R\$ 30 bilhões para Estados e Distrito Federal (DF) (Anexo I da lei complementar);

b) R\$ 20 bilhões para Municípios, distribuídos na proporção do Anexo I e, entre os Municípios de cada Estado, em função do critério populacional, e R\$ 155 milhões para o DF (sua cota-parte do FPM em 2019); e,

c) R\$ 10 bilhões para os Sistemas Únicos de Saúde e de Assistência Social, sendo R\$ 7 bilhões para Estados e DF e R\$ 3 bilhões para Municípios.

O Projeto especifica, apenas em relação aos R\$ 7 bilhões destinados aos Estados/DF, que a transferência se dará em 4 (quatro) parcelas mensais a partir da

publicação da lei complementar, com a possibilidade de que o valor integral seja distribuído nesse período.

A tabela 4, no ANEXO D, com dados do Ministério da Saúde, aponta como ocorreu a distribuição do auxílio financeiro emergencial federativo.

2) Contenção das despesas de pessoal, vedação de criação de despesa obrigatória e de aumento dessas despesas acima da inflação: a nova lei complementar proibiu, até 31/12/2021, uma série de aumentos relacionados às despesas obrigatórias.

O atraso na publicação desta lei possibilitou a concessão de diversos aumentos salariais em 11 Estados. Na União, houve a edição da Medida Provisória nº 971, de 26 de maio de 2020, que concedeu aumento para policiais e bombeiros do DF, e do Decreto nº 10.378, de 28 de maio de 2020, que autorizou a nomeação de candidatos aprovados em concurso para a Polícia Rodoviária Federal.

Considerado o veto ao § 6º do art. 8º (que excetuava várias categorias funcionais da proibição de aumentos), a economia no país foi estimada em R\$ 98 bilhões (a estimativa inicial apresentada pelo Ministério da Economia era de R\$ 130 bilhões). No caso da União, o governo apresenta estimativa de que a contenção de aumentos acima da inflação permite uma economia potencial de R\$ 31,5 bilhões. Ressalte-se, no entanto, que boa parte dessas medidas de contenção no âmbito da União já se encontrava incorporada nas disposições do Projeto de Lei Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para 2021, em tramitação no Congresso Nacional, e na lei orçamentária vigente.

3) O *caput* do art. 9º trata da suspensão de pagamento de refinanciamento de dívidas com a previdência social dos municípios e o seu § 2º estende a possibilidade de lei municipal suspender as contribuições previdenciárias patronais aos regimes próprios. Estudos do Ministério da Economia (BRASIL, 2020k, p. 14) apontam que a medida descrita no *caput* tem impacto de R\$ 5,6 bilhões e aquela prevista no § 2º tem impacto de R\$ 19 bilhões, sendo R\$ 17 bilhões de contribuição patronal e R\$ 2 bilhões de aporte financeiro para cobertura do déficit atuarial.

4) Suspensão de dívidas dos entes federativos subnacionais com a União, com impacto de R\$ 35,34 bilhões, considerando-se todas as dívidas, inclusive as suspensas por liminares do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2020l). Conforme tabela 5, no ANEXO E:

5) Suspensão de dívidas com os Bancos Públicos, garantidas pela União, com impacto de R\$ 13,98 bilhões (BRASIL, 2020I).

6) Possibilidade de suspensão de dívidas com o sistema financeiro e bancos multilaterais, com impacto de R\$ 10,73 bilhões (BRASIL, 2020I).

Na tabela 6, no anexo F, estão organizadas de forma sintética, para finalizar a demonstração do funcionamento do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, as iniciativas, os entes beneficiados e os valores que o compõem.

Como se vê, disparado o gatilho previsto no art. 65, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a União pôde adotar medidas que lhe permitiram mais gastos. No entanto, o cenário de crise foi tão mais grave, que o poder público precisou agir em duas frentes: abrindo os cofres e transferindo recursos e renunciando arrecadações para que os entes subnacionais mantivessem dinheiro em caixa para gastar com a pandemia. Tudo para que a resposta à crise fosse mais efetiva, salvando vidas e mantendo a roda da economia funcionando.

5 CONCLUSÃO

Por todo exposto, foi possível verificar, ao decorrer da pesquisa, que a situação de pandemia gerada pela disseminação do vírus SARS-CoV-2 foi tão atípica que foi a primeira vez que o Brasil entrou em estado de calamidade desde que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) entrou em vigor, no ano 2000.

Como visto inicialmente, a LRF possui uma estrutura consideravelmente robusta no que diz respeito às regras de controle de gastos por parte dos entes federativos. Na LRF, os institutos fiscais referentes às regras orçamentárias, limites de débitos e limitações de despesas estão cristalina e definitivamente definidos, inclusive com disposições aos Poderes Legislativo e Judiciário, superando a ideia de que somente o Poder Executivo é o responsável pelas finanças públicas.

A referida Lei também ratifica a importância dos princípios fundamentais, que regem a Administração Pública, previstos na Constituição Federal de 1988, em busca de uma boa administração, sobretudo no que tange à uma gestão financeira com planejamento, transparência, organização e controle, uma vez que a Administração Pública tem como dever alcançar o bem da coletividade, e para que isso ocorra deve gerir corretamente os recursos de que dispõe para essa finalidade.

No entanto, as leis, como todo produto humano, são imperfeitas e incapazes de prever o futuro em seu todo. É fato que a LRF deixou, principalmente em seu art. 65, um gatilho para situações de calamidade, todavia, diante de um cenário de crise sanitária em que em, aproximadamente, 18 meses deixou cerca de 600.000 mil vítimas fatais e outras tantas com sequelas, seria necessário fazer mais, posto que não existe bem maior para a coletividade do que a vida daqueles que a compõe.

Com a permissão de descumprimento das metas fiscais, o governo teve maiores condições de fortalecer o Sistema Único de Saúde (SUS), que é o principal instrumento de combate ao coronavírus, com a contratação de mais profissionais da saúde, expansão física da rede de atendimento e compra de equipamentos e insumos médico-hospitalares.

Essa maior liberdade de gastos, possibilitou que fosse instituído o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, com vistas a garantir medidas econômicas, renda para a população e ações afins, já que o máximo possível de contingente populacional precisava ficar em casa para impedir a expansão do vírus, enquanto não havia nenhum medicamento comprovadamente eficaz para tal fim e as vacinas ainda eram possibilidades em um horizonte distante.

Sem todas essas iniciativas, cenas de puro caos, que nos acostumamos a ver diuturnamente nos noticiários, teriam sido ainda mais horrendas e fúnebres.

Esta pesquisa não se propõe a estimar quantas mais vidas teriam sido perdidas sem as disposições da Lei Complementar nº 173/2020, todavia, é certo que um sistema de saúde mais equipado possibilitou que pelo menos uma morte fosse evitada e como diz o Talmude judaico: quem salva uma vida, salva o mundo inteiro.

Muito felizmente, o cenário já é bem melhor em relação ao auge do horror. Coronavac, Astrazeneca, *Pfizer*, *Janssen*, todas vacinas com eficácia comprovada e qualidade atestada, se espalharam em aplicações em nossos braços e com muitas ainda a serem aplicadas, já que, de acordo com pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha, 94% da população brasileira pretende tomar imunizantes (G1, 2021).

Em tempo, é válido lembrar que as alterações na LRF não são “cheques em branco” para o governo agir, mas sim de uma expansão nos limites de crédito em um tempo excepcional. Garantir os demais princípios da LRF, principalmente no referente ao equilíbrio e transparência nos gastos, são essenciais para a futura solvência e a sobrevivência do Estado.

Por falar em solvência e sobrevivência do Estado, nos estudos em Ciência Política, é muito popular a frase “os fins justificam os meios”, atribuída, como resultado de um processo hermenêutico de seus escritos, ao célebre filósofo florentino Nicolau Maquiavel (1469-1527), assim sendo, questiona-se: ainda que em um contexto pandêmico, foram necessárias tantas flexibilizações na Lei de Responsabilidade Fiscal? Há um antigo ditado popular, atribuído ao teólogo francês São Bernardo de Clairvaux (1090-1153) que diz que de “boas intenções, o inferno está cheio”, assim, não estamos diante de mais um daqueles cenários em que agentes públicos, aproveitando-se de os olhos da sociedade estarem virados para a catástrofe, tomaram essas flexibilizações, da já tão historicamente atacada Lei de Responsabilidade Fiscal, em favor próprio? Havia possibilidade de um Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus dentro das linhas da Lei de Responsabilidade Fiscal na forma em que existia pré-pandemia? Quais são as consequências dessas folgas orçamentárias para o futuro das finanças nacionais?

Todos esses questionamentos críticos ainda são difíceis de estimar uma resposta, já que é tudo muito recente e a pandemia sequer acabou, no entanto “o futuro fala desde já pela voz de cem signos, a fatalidade anuncia-se em toda a parte; para entender esta música do futuro todos os ouvidos já estão atentos” (NIETZSCHE, 2011, np).

A travessia realizada por esta pesquisa chega, portanto, ao seu fim. Não no sentido de esgotar o assunto, como visto nos questionamentos supracitados, mas provocando o futuro leitor a conhecer mais da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil, o que o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus pôde fazer para mitigar os efeitos da Pandemia da Covid-19, bem como suas consequências para a seara fiscal, com a esperança de que dias melhores virão e que momentos como esse não voltem a se repetir.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Lei da Responsabilidade Fiscal comentada**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2021.

ANDRADE, Carlos Drummond de. **Sentimento do Mundo**. – 1ª ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BOCH, Layara Baltokoski. **Admirável Mundo Novo**. [S. l.], 29 jul 2015. Disponível em: <https://www3.unicentro.br/petfisica/2015/07/29/resenha-de-admiravel-mundo-novo/>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Nota Informativa nº 19, de 2020**. Brasília, 08 de maio de 2020k. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/inf-19-nota-informativa-19-plp-39-aprovado-sancao-08_05_2020_-19h-30. Acesso em: 02 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Nota Informativa nº 21, de 2020**. Brasília-DF, 29 de maio de 2020l. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/NotaInformativa21LeiComplementarn173_2020_principaismedidasevetos.pdf. Acesso em: 03 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Nota Informativa nº 18, de 2020**. Brasília-DF, 06 de maio de 2020m. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/Nota%20Informativa%2018%20PLP%2039%20%20Aprovado%20CD%202020_06_05_2020_%2015%20h%2030.pdf. Acesso em: 02 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Mensagem nº 307, de 27 maio de 2020**. Brasília-DF, 27 de maio de 2020i. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2020/leicomplementar-173-27-maio-2020-790237-veto-160764-pl.html>. Acesso em: 07 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 18, de 1999**. Regula o art. 163, incisos I, II, 111 e IV, e o art. 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem assim altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1999. Brasília: Diário Oficial da Câmara dos Deputados, 1999. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18MAR1999.pdf#page=110>. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Mensagem nº 86**. Brasília-DF, 04 de setembro de 2020j. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8880388&ts=1630409121471&disposition=inline>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 fev 2020b, Edição 24-A, Seção 1-Extra, p. 1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **O que é a Covid-19?** Brasília, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **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. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **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. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **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. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp156.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **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. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp159.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **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. Brasília, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp164.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **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. Brasília, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021**. Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar

nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp178.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **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. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm. Acesso em: 21 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem nº 93**. Brasília, 18 mar 2020c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8075973&ts=1610141947977&disposition=inline>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **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. Brasília-DF, 2020d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 30 ago. de 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Emendas apresentadas perante a Mesa do Senado Federal ao Projeto de Lei Complementar nº 39, de 2020**. Diário do Senado Federal, Brasília-DF, 03 de maio de 2020f. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/103664?sequencia=511>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 30, de 2020**. Brasília-DF, 06 de maio de 2020g. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8106755&ts=1630441096482&disposition=inline>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar nº 39, de 2020**. Brasília-DF, 24 de março de 2020e. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8076822&ts=1630422175803&disposition=inline>. Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Votações da matéria PLP 39/2020 (Emenda-CD)**. Brasília-DF, 06 de maio de 2020h. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141837/votacoes#votacao_6102. Acesso em: 08 set. 2021.

CULAU, A; FORTIS, M. **Transparência e controle social na administração pública brasileira**: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 a 10 de novembro de 2006.

DIAS FILHO, José Maria. **Gestão tributária na era da responsabilidade fiscal:** propostas para otimizar a curva da receita utilizando conceitos de semiótica e regressão logística. Tese apresentada à FEA/USP, São Paulo, 2003.

DIREITO DA SAÚDE PÚBLICA NO MUNDO LUSÓFONO. **Brazil - legislation summary.** Coimbra, Portugal, 2020. Disponível em: <http://direitodasaudepublicanomundolusofono.net/pt/legislation/brazil-legislation-summary>. Acesso em: 12 set. 2021.

DRAZEN, A. **Political Economy in Macroeconomics.** 2^a ed. Princeton: Princeton University Press, 2002.

EFRAIM, Rosely da Silva; MURTA, Antônio Carlos Diniz. Atos de Improbidade na Lei de Responsabilidade Fiscal. *In:* XXIV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisas e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) – UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA. 2015. **Anais [...].** Florianópolis: CONPEDI, 2015.

FRAZÃO, Dilva. **Euclides - Matemático de Alexandria.** [S. l.], 29 jul 2021. Disponível em: <https://www.ebiografia.com/euclides/>. Acesso em: 27 ago. 2021.

G1. **Entenda o que é a regra de ouro.** [S. l.], 05 de junho de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/06/05/entenda-o-que-e-a-regra-de-ouro.ghtml>. Acesso em: 10 set. 2021.

G1. **Número de brasileiros que pretendem se vacinar atinge recorde e chega a 94% da população, aponta Datafolha.** [S. l.], 13 de julho de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/vacina/noticia/2021/07/13/numero-de-brasileiros-que-pretendem-se-vacinar-atinge-recorde-e-chega-a-94percent-da-populacao-aponta-datafolha.ghtml>. Acesso em: 15 set. 2021.

LEVY, Evelny. **Controle social e controle de resultados:** um balanço dos argumentos e da ex-periência recente. O público não estatal na reforma do estado. Rio de Janeiro, FGV, 1999.

LUQUE, C; SILVA, V. A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal: combatendo falhas de governo à Brasileira. **Revista de Economia Política**, volume 24, n. 3, julho-setembro de 2004.

MACHADO, E. **Lei de Responsabilidade Fiscal:** dez anos de vigência. Belo Horizonte, Universidade Estadual de Minas Gerais, 2010.

McMULLEN, Jane. **Coronavírus:** 5 dias que determinaram o destino da pandemia de Covid-19. BBC News, [S. l.], 31 jan 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/01/31/coronavirus-5-dias-que-determinaram-o-destino-da-pandemia-de-covid-19.ghtml>. Acesso em: 25 ago. 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; CANOTILHO, J. J. Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013.

MENDES, M. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: análise e alternativas. São Paulo, FAAP, 1999.

NASCIMENTO, Bárbara. **Dos 27, apenas 7 Estados têm gasto de pessoal em total equilíbrio, conforme LRF**. Estadão, São Paulo, 30 dez 2019. Disponível em: [https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/12/30/dos-27-estados-tem-gasto-de-pessoal-em-total-equilibrio-conforme-lrf.htm](https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/12/30/dos-27-apenas-7-estados-tem-gasto-de-pessoal-em-total-equilibrio-conforme-lrf.htm). Acesso em: 12 ago. 2021.

NIETZSCHE. Friedrich Wilhelm. **Vontade de Potência**. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

NUNES, S; NUNES, R. **Dois anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil**: uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum. Brasília, Universidade de Brasília, 2003.

O GLOBO. **Datafolha**: Confiança da população nas instituições e nos três poderes cai. Rio de Janeiro, 26 de maio de 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/datafolha-confianca-da-populacao-nas-instituicoes-nos-tres-poderes-cai-1-25211071>. Acesso em: 09 set. 2021.

OLIVEIRA, Pedro Ivo de. **Organização Mundial da Saúde declara pandemia de coronavírus**. Agência Brasil, Brasília, 11 mar 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-03/organizacao-mundial-da-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em: 24 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). **Histórico da pandemia de COVID-19**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 24 ago. 2021.

PAGLIARUSSI, M; LOPES, V. **Lei de Responsabilidade Fiscal e eficácia dos instrumentos orçamentários**: um estudo exploratório na prefeitura de Vitória (ES). Vitória, Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças, 2004.

PINA, Romildo da Silva. O V Postulado de Euclides. **Revista da Olimpíada**. Goiânia, nº 1, 2000, p. 101-108.

PINHEIRO, Chloé; RUPRECHET, THEO. **Coronavírus**: primeiro caso é confirmado no Brasil. O que fazer agora? Veja Saúde, [S. l.], 26 fev 2020. Disponível em: <https://saude.abril.com.br/medicina/coronavirus-primeiro-caso-brasil/>. Acesso em: 24 ago. 2021.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ROCHA, C. Alexandre A. **DÍVIDAS E DÚVIDAS: ANÁLISE DOS LIMITES GLOBAIS DE ENDIVIDAMENTO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS**. Consultoria Legislativa do Senado Federal – Coordenação de Estudos, Brasília, textos para discussão nº 34, jun 2007.

RODRIGUES, Sílvio. **Direito civil**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. v. I, p. 318.

SÁ, Dominichi Miranda de. **Especial Covid-19: Os historiadores e a pandemia**. Casa de Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 18 set 2020. Disponível em: <http://www.coc.fiocruz.br/index.php/pt/todas-as-noticias/1853-especial-covid-19-os-historiadores-e-a-pandemia.html>. Acesso em: 25 ago. 2021.

SACRAMENTO, A. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço do Accountability no Brasil. In: **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**. Volume 10, n. 47, São Paulo, FGV-EASP, 2005.

SOARES, A. **A Lei de Crimes Fiscais e a auditoria fiscal como mecanismos assecuratórios do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo, CESVP, 2009.

SOUZA, Vinícius Menandro Evangelista de. **A Influência das Políticas Neoliberais do FMI ao Novo Regime de Insolvência Empresarial Brasileiro**. 2007. Dissertação (Mestrado) - Programa de Mestrado Interinstitucional UFSC-UFAC, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

TOLEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa. A apuração de indexador básico da Lei de Responsabilidade Fiscal – A receita corrente líquida do Município. **Revista do TCU**, Brasília, v. 32, n. 89, jul/set 2001.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Coronavirus disease (COVID-19): How is it transmitted?** [S. l.], 13 dez 2020. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19-how-is-it-transmitted>. Acesso em: 25 ago. 2021.

ANEXO A

Tabela 1 – Limites de Gastos com Pessoal

	Limite Global (porcentagem da RCL)	Limite por poder (porcentagem da RCL)
União	50%	2,5% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas; 6% para o Poder Judiciário; 0,6% para o Ministério Público da União; 3% para custeio de despesas do DF e de ex-territórios; 37,9% para o Poder Executivo.
Estados	60%	3% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas; 6% para o Poder Judiciário; 2% para o Ministério Público; 49% para o Poder Executivo.
Municípios	60%	6% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, quando houver; 54% para o Poder Executivo.

Fonte: Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000).

ANEXO B

Tabela 2 – Dispositivos vetados da Lei Complementar nº 173

Dispositivo vetado	Razões
<p>§ 6º do art. 4º: No exercício financeiro de 2020, a União ficará impedida de executar as garantias e contragarantias das dívidas decorrentes dos contratos referidos no <i>caput</i> deste artigo, desde que a renegociação tenha sido inviabilizada por culpa da instituição credora.</p>	<p>"O dispositivo, ao impedir a União de executar as garantias e contragarantias das dívidas a que se refere, viola o interesse público ao abrir a possibilidade de a República Federativa do Brasil ser considerada inadimplente perante o mercado doméstico e internacional, trazendo consequências que podem culminar no risco de refinanciamento do país e potencial judicialização nos tribunais estrangeiros, deixando o Brasil numa situação em que tecnicamente seria considerado um país em <i>default</i>."</p>
<p>§ 1º do art. 9º: As prestações não pagas no vencimento originalmente previsto em virtude do disposto no <i>caput</i> terão seu vencimento, em parcelas mensais iguais e sucessivas, 30 (trinta) dias após o prazo inicialmente fixado para o término do prazo do refinanciamento."</p> <p>Razões do veto</p>	<p>"A propositura legislativa, ao prever que as parcelas relativas aos pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos Municípios com a Previdência Social ficarão suspensas, e apenas serão pagas ao final do prazo do refinanciamento, ofende o § 11 do art. 195 da Constituição da República, tendo em vista que moratória concedida aos entes federativos poderia superar o limite constitucional de 60 (sessenta) meses."</p>
<p>§ 6º do art. 8º: O disposto nos incisos I e IX do <i>caput</i> deste artigo não se aplica aos servidores públicos civis e militares mencionados nos arts. 142 e 144 da</p>	<p>"O dispositivo, ao excepcionar das restrições do art. 8º parte significativa das carreiras do serviço público, viola o interesse público por acarretar alteração</p>

<p>Constituição Federal, inclusive servidores das carreiras periciais, aos agentes socioeducativos, aos profissionais de limpeza urbana, de serviços funerários e de assistência social, aos trabalhadores da educação pública e aos profissionais de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, desde que diretamente envolvidos no combate à pandemia da Covid-19, e fica proibido o uso dos recursos da União transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos desta Lei Complementar, para concessão de aumento de remuneração de pessoal a qualquer título."</p>	<p>da Economia Potencial Estimada. A título de exemplo, a manutenção do referido dispositivo retiraria quase dois terços do impacto esperado para a restrição de crescimento da despesa com pessoal."</p>
<p>§ 1º do art. 10: A suspensão prevista no caput deste artigo abrange todos os concursos públicos federais, estaduais, distritais e municipais, da administração direta ou indireta, já homologados."</p>	<p>"A propositura legislativa, ao dispor que ficam suspensos os prazos de validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, também para os estados, Distrito Federal, e municípios, cria obrigação aos entes federados, impondo-lhe atribuição de caráter cogente, em violação ao princípio do pacto federativo inscrito no <i>caput</i> do art. 1º da Constituição da República de 1988, bem como a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, inscrita no art. 18 da Carta Magna."</p>

ANEXO C

Tabela 3 – Medidas de Suporte aos Entes Subnacionais

Financeiras	Montante	
	Reforço na Receita	Economia na Despesa
Auxílio Financeiro Emergencial Federativo	R\$ 60,15 bi	
Renegociação de Obrigações com a União		R\$ 35,34 bi
Renegociação de Obrigações com Bancos Públicos		R\$ 13,98 bi
Renegociação de Obrigações com Organismos Internacionais		R\$ 10,73 bi
Total	R\$ 120,2 bi	
Auxiliares		
Despesas obrigatórias: vedação à sua criação e ao seu reajuste acima da inflação		
Flexibilização de exigências para celebração de contratos com a União		
Contrapartidas		
Economia nos Gastos com Pessoal de Estados e Municípios		R\$ 98 bi
Despesas obrigatórias: vedação à sua criação e ao seu reajuste acima da inflação		

Fonte: Nota Informativa nº 21, de 2020, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2020)

ANEXO D

Tabela 4 – Auxílio financeiro por ente da Federação

ENTE	IBGE	ESTADOS		MUNICÍPIOS		Total Auxílio Financeiro	
UF	População	R\$ 30 bi (Anexo I)	R\$ 7 bi SAÚDE/ASSIST. Critério Taxa Incidência COVID (40%) e \$ População (60%)	R\$ 3 bi SAÚDE/ASSIST. Critério % População	R\$ 20 bi - critério: Anexo I + % População e Adicional DF cota FPE)	TOTAL	Per capita
Norte	18.430.980	2.864.273.000	1.774.113.677	263.115.377	1.939.685.050	6.841.187.103	371
RO	1.777.225	335.202.787	124.054.694	25.371.154	226.999.254	711.627.888	400
AC	881.935	198.356.806	252.598.281	12.590.251	134.327.185	597.872.523	678
AM	4.144.597	626.314.188	405.566.235	59.167.076	424.139.831	1.515.187.330	366
RR	605.761	147.203.050	192.869.176	8.647.670	99.685.874	448.405.770	740
PA	8.602.865	1.096.083.807	316.893.591	122.812.030	742.267.715	2.278.057.142	265
AP	845.731	160.595.486	373.597.313	12.073.413	108.755.228	655.021.440	775
TO	1.572.866	300.516.877	108.534.386	22.453.783	203.509.963	635.015.010	404
Nordeste	57.071.654	6.413.950.259	1.997.188.706	814.738.541	4.343.525.714	13.569.403.220	238
MA	7.075.181	731.971.099	287.743.244	101.003.252	495.690.668	1.616.408.263	228
PI	3.273.227	400.808.034	113.387.794	46.727.649	271.427.113	832.350.589	254
CE	9.132.078	918.821.343	335.773.377	130.366.923	622.225.613	2.007.187.255	220
RN	3.506.853	442.255.991	129.497.384	50.062.826	299.495.660	921.311.862	263
PB	4.018.127	448.104.511	182.827.570	57.361.627	303.456.277	991.749.985	247
PE	9.557.071	1.077.577.764	309.929.535	136.434.001	729.735.426	2.253.676.726	236
AL	3.337.357	412.368.489	156.016.029	47.643.150	279.255.851	895.283.519	268
SE	2.298.696	313.549.752	145.043.548	32.815.524	212.335.823	703.744.647	306
BA	14.873.064	1.668.493.277	336.970.224	212.323.590	1.129.903.282	3.347.690.373	225
Sudeste	88.371.433	12.331.308.194	2.067.209.213	1.261.565.196	8.350.759.214	24.010.841.817	272
MG	21.168.791	2.994.392.131	438.263.486	302.199.580	2.027.801.696	5.762.656.894	272
ES	4.018.650	712.381.322	192.686.881	57.369.093	482.424.475	1.444.861.771	360
RJ	17.264.943	2.008.223.724	441.264.916	246.469.368	1.359.968.667	4.055.926.674	235
SP	45.919.049	6.616.311.018	994.993.930	655.527.155	4.480.564.375	12.747.396.478	278
Sul	29.975.984	4.813.522.207	680.094.797	427.928.538	3.259.716.187	9.181.261.729	306
PR	11.433.957	1.717.054.661	241.413.030	163.227.886	1.162.789.041	3.284.484.618	287
SC	7.164.788	1.151.090.484	184.514.569	102.282.456	779.518.224	2.217.405.732	309
RS	11.377.239	1.945.377.062	254.167.198	162.418.196	1.317.408.921	3.679.371.378	323
Centro Oeste	16.297.074	3.576.946.340	481.393.608	232.652.348	2.261.313.836	6.552.306.131	402
MS	2.778.986	621.710.381	72.345.770	39.672.006	421.022.134	1.154.750.291	416
MT	3.484.466	1.346.040.610	90.360.331	49.743.236	911.538.407	2.397.682.584	688
GO	7.018.354	1.142.577.592	156.561.309	100.192.006	773.753.295	2.173.084.202	310
DF	3.015.268	466.617.757	162.126.198	43.045.100	0	671.789.054	274
					155.000.000	155.000.000	
TOTAL	210.147.125	30.000.000.000	7.000.000.000	3.000.000.000	20.155.000.000	60.155.000.000	286

Fonte: Nota Informativa nº 21, de 2020, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2020)

ANEXO E

Tabela 5 – Suspensão de dívidas com a União por Estados, Municípios e Distrito Federal

UF	SUSPENSÃO DE DÍVIDA COM A UNIÃO					
	c/ União			Total Renegociação		
	Estados e DF		Municípios			
AC	R\$	17.580.000,00	R\$	-	R\$	17.580.000,00
AL	R\$	301.720.000,00	R\$	254.918,44	R\$	301.974.918,44
AM	R\$	54.020.000,00	R\$	1.749.396,24	R\$	55.769.396,24
AP	R\$	2.880.000,00	R\$	-	R\$	2.880.000,00
BA	R\$	185.520.000,00	R\$	3.349.104,16	R\$	188.869.104,16
CE	R\$	43.450.000,00	R\$	-	R\$	43.450.000,00
DF	R\$	45.710.000,00	R\$	-	R\$	45.710.000,00
ES	R\$	70.220.000,00	R\$	1.513.422,20	R\$	71.733.422,20
GO	R\$	745.970.000,00	R\$	456.395,13	R\$	746.426.395,13
MA	R\$	116.170.000,00	R\$	767.899,05	R\$	116.937.899,05
MG	R\$	4.839.060.000,00	R\$	10.903.276,65	R\$	4.849.963.276,65
MS	R\$	310.480.000,00	R\$	591.052,51	R\$	311.071.052,51
MT	R\$	106.000.000,00	R\$	5.348.021,86	R\$	111.348.021,86
PA	R\$	48.540.000,00	R\$	-	R\$	48.540.000,00
PB	R\$	38.910.000,00	R\$	922.927,24	R\$	39.832.927,24
PE	R\$	162.170.000,00	R\$	981.645,97	R\$	163.151.645,97
PI	R\$	-	R\$	97.447,61	R\$	97.447,61
PR	R\$	528.200.000,00	R\$	243.472,65	R\$	528.443.472,65
RJ	R\$	8.496.000.000,00	R\$	86.759.296,58	R\$	8.582.759.296,58
RN	R\$	22.130.000,00	R\$	-	R\$	22.130.000,00
RO	R\$	121.800.000,00	R\$	-	R\$	121.800.000,00
RR	R\$	12.650.000,00	R\$	-	R\$	12.650.000,00
RS	R\$	3.497.990.000,00	R\$	1.328.781,65	R\$	3.499.318.781,65
SC	R\$	482.420.000,00	R\$	5.187.883,76	R\$	487.607.883,76
SE	R\$	47.830.000,00	R\$	-	R\$	47.830.000,00
SP	R\$	12.331.790.000,00	R\$	2.598.791.976,98	R\$	14.930.581.976,98
TO	R\$	-	R\$	20.255,85	R\$	20.255,85
Total Geral	R\$	32.629.210.000,00	R\$	2.719.267.174,53	R\$	35.348.477.174,53

Fonte: Nota Informativa nº 21, de 2020, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

ANEXO F

Tabela 6 – Síntese de iniciativas do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus

R\$ bilhões

Iniciativas	Entes	Valor
Auxílio Financeiro	Estados, DF e Municípios	60,15
Suspensão de Dívidas - União	Estados, DF e Municípios	35,34
Renegociação de Dívidas – Bancos públicos	Estados, DF e Municípios	13,98
Possibilita Renegociação de Dívidas – Multilaterais	Estados, DF e Municípios	10,73
Suspensão Pagamento de Refinanciamento de Dívidas Previdenciárias	Municípios	5,6
Suspensão Pagamento Regime Próprio	Municípios	19
Medidas de Contenção de Despesas com Pessoal	Estados, DF e Municípios	98,09
Total		242,89

Fonte: Nota Informativa nº 21, de 2020, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2020)