

# ORGANIZANDO O DESPOJO DE GUERRA: ANÁLISE DA EMENDA CONSTITUCIONAL 106/2020

Luciana de Paula Nazareno Martins Marinho<sup>9</sup>

## Introdução

Episódio de crise faz parte da história da sociedade. Analisando o panorama pré-Covid, o Brasil buscava soluções para sair da amarga crise fiscal que lhe trouxe déficits primários consecutivos desde 2015. Entretanto, é notório afirmar que em 2019 o país começava a construir um cenário propício de guinada econômica promovida pelos debates e aprovações de reformas estruturantes, a exemplo da que tratou sobre previdência. Abriam-se, então, espaços e debates políticos para as possíveis reformas administrativa e tributária, o que trazia ao mercado um otimismo de controle dos gastos do governo e um melhor ambiente de negócio para o futuro.

Segundo dados fornecidos pelo Relatório de Acompanhamento Fiscal do Instituto Fiscal Independente (IFI)<sup>10</sup>, em novembro de 2019, a Dívida Bruta do Governo Geral estava em 77,7% do PIB. Foi observada uma desaceleração do aumento do endividamento nos últimos anos por conta da redução do déficit primário e da diminuição da taxa básica de juros da economia. Não obstante, a dívida pública ainda estaria em nível muito elevado se comparado com os países emergentes.

O relatório de projeções da dívida pública fornecido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) traz um déficit primário em 2019, considerando todos os entes, no montante de 61 bilhões (0,9% do PIB)<sup>11</sup>, inferior à meta estabelecida para o ano. O cenário era de crescimento do PIB no patamar de 2% a 3%. Todavia, eis que uma nova crise nos foi posta, e dessa vez revelou-se um contexto totalmente atípico e sem precedentes: o potencial colapso na saúde pública provocado pelo coronavírus que afetou drasticamente o mundo.

Sem mensurar ao certo seus impactos na saúde pública e sem previsão de vacina, o país entrou numa verdadeira guerra, que desencadeou vários reflexos no gasto público com saúde, proteção social e recuperação econômica.

O combate à pandemia tem provocado medidas consideradas urgentes por parte das autoridades públicas. Tal panorama desafia a busca de um ambiente institucional totalmente

---

<sup>9</sup> Auditora Federal de Controle Externo, graduada em Administração pela UFPI, pós-graduada em Auditoria Fiscal e Tributária, Prof. de pós-graduação do Estratégia Concursos/Unileya, mestranda em Economia pelo IDP. lupaulamarinho@gmail.com.

<sup>10</sup> Disponível: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2020/janeiro/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-jan-2020>

<sup>11</sup> Disponível: [www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-quadrimestral-de-projecoes-da-divida-publica](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-quadrimestral-de-projecoes-da-divida-publica).

atípico, com imposição de restrições consideradas extremas, tangenciando o contexto de normalidade predisposto nos direitos e liberdades constitucionais.

Dados da STN<sup>12</sup> trazem que, até o dia 29 de março de 2020, o Governo Federal já havia instituído créditos extraordinários no montante de R\$ 252,8 bilhões. Dentre essas despesas, a maior parte tem sido para financiar o Auxílio Emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade. O programa já consumiu aproximadamente R\$ 123,9 bilhões (1,7% do PIB) no período.

Segundo relatório do IFI<sup>13</sup>, o impacto do auxílio emergencial poderá chegar a R\$ 154,4 bilhões em três meses, e gastos com a covid-19 possivelmente alcançarão a monta de 4,5% do PIB, com endividamento do governo chegando ao patamar de quase 90% no final de 2020. O momento é de esquecer o ajuste fiscal e expandir os gastos por meio de abertura de créditos extraordinários, financiados a maior parte por endividamento público.

Neste contexto entra a suspensão das principais regras fiscais, como gatilhos previstos na própria Lei de Responsabilidade Fiscal no contexto da calamidade pública e exceção trazida pela EC 95/17 (teto do gasto) para abertura de créditos extraordinários.

Aclamada como um verdadeiro remédio paliativo para o contexto de emergência na saúde pública e seus reflexos sociais e econômicos, a Emenda Constitucional 106/2020, apelidada de “Orçamento de Guerra”, veio a instituir um regime extraordinário fiscal, financeiro e administrativo, que deve ser aplicado somente no contexto da pandemia para os casos em que for incompatível com o regime regular.

Com medidas extremamente heterodoxas, o orçamento de guerra visa a criação de um espaço institucional que coloque as finanças do Estado em quarentena para que se possa combater de forma mais efetiva a proteção a vidas, garantindo o mínimo social e reparando os efeitos econômicos negativos, enquanto perdurar o estado de calamidade pública.

## **1. Análise Dos Dispositivos Da Emenda Constitucional 106/2020**

### **1.1. Processos Simplificados De Contratação De Pessoal E Contrações Públicas**

O primeiro mecanismo trazido pela emenda foi a autorização para o Poder Executivo federal adotar processos simplificados de contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial, e de obras, serviços e compras. O dispositivo visa mitigar os riscos de não execução das despesas ou não contratação de profissionais de saúde em tempo hábil para enfrentar o problema da pandemia, o que reforça sua preocupação emergencial com a saúde pública.

A solução avançada trouxe a possibilidade de dispensa de licitação para contratações públicas que estiverem sob o manto do decreto de calamidade pública. Da mesma forma, as

---

<sup>12</sup> Disponível: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-resultado-do-tesouro-nacional-rtn/2020/3>

<sup>13</sup> Disponível: [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/571954/RAF40\\_MAIO2020.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/571954/RAF40_MAIO2020.pdf)

contratações de profissionais da área de saúde poderão ser feitas em caráter emergencial sem previsão nas Lei Orçamentária Anual - LOA e Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Para ajudar as empresas contra os efeitos econômicos advindos da pandemia, a emenda possibilita que a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social contrate com o Poder Público, bem como dele receba benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Observa-se que tal regime é necessário para o momento vivenciado, uma vez que destrava boa parte da máquina pública para o atendimento de despesas que se tornam cada vez mais urgentes e essenciais. No entanto, cabe a ressalva de que tal regime extraordinário deve ser aplicado somente no curto contexto da calamidade pública e aplicáveis em situações que demandem do Estado essa necessidade. Se estendidas ao contexto pós-pandemia, comprometerá o próprio funcionamento do poder público, dada a necessidade de maior controle e transparência dessas contratações.

### **1.2. Regra de Ouro e Refinanciamento da Dívida Mobiliária**

Um segundo mecanismo aprovado foi a dispensa do cumprimento da “regra de ouro” prevista no art. 167, III, da CF/88, que proíbe a realização de uma operação de crédito que exceder as despesas de capital. O que a Constituição veda nesse dispositivo é usar endividamento público para cobrir despesas de custeio.

Segundo a EC/106, durante o ano de 2020 e no contexto da pandemia, fica permitida realização de operações de créditos para pagamento de despesas de custeio, como para pagamento de médicos, enfermeiros, compras de material de consumo (remédios, alimentos, soros etc.). A medida é razoável para o momento, mas não aplicável às despesas já aprovadas na Lei Orçamentária Anual, uma vez que extrapola a justificativa da necessidade extraordinária do contexto de calamidade pública.

Além disso, os recursos decorrentes de operações de crédito realizadas para o refinanciamento da dívida mobiliária poderão ser utilizados também para o pagamento de seus juros e encargos durante a vigência do estado de calamidade pública. Nesse caso, faço a seguinte ponderação: haveria necessidade de preocupação com pagamento dos juros e seus encargos no ano em que a meta primordial é com os gastos com saúde, assistência social e recuperação das empresas atingidas pelos reflexos da pandemia?

### **1.3. Aumento de Despesa e Renúncia de Receitas**

Em caráter emergencial e temporário, e com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, o orçamento de guerra permite que as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo dispensem a observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Em resumo, desde que não seja uma despesa obrigatória de caráter continuado (superior a dois anos), os gestores públicos estão autorizados a não seguirem as restrições e requisitos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF no tocante à renúncia de receita e geração de despesa.

Fazendo um adendo sobre os requisitos suspensos pela EC 106/20, a LRF, em seus artigos 15 e 16, busca fornecer mecanismos de planejamento orçamentário e financeiro no que tange à geração de despesa pública.

A rigor, o artigo 16 procura tornar obrigatória a estimativa do impacto orçamentário e financeiro antes de qualquer tomada de decisão, por parte de administração pública, que acarrete aumento de despesas por meio da criação, expansão ou aperfeiçoamento de qualquer ação governamental, corroborando para o atendimento dos princípios do planejamento e transparência.

Segundo Weder de Oliveira, há uma distinção clara entre (i) a estimativa do impacto orçamentário e financeiro da ação governamental e (ii) a estimativa do impacto orçamentário e financeiro do contrato. Cite-se como exemplo um dado por Sergio Rossi e Flávio Toledo: quando se considera a construção de um posto de saúde, a ação governamental vai além da construção da obra em si, um vez que alberga uma dimensão bem mais ampla, por exemplo, com a inclusão de despesas com equipamentos, apoio administrativo, contratação de médicos e enfermeiros e despesas com água, luz e telefone.

O inciso II do art. 16 obriga os ordenadores de despesas declararem que a ação governamental está adequada com a Lei Orçamentária Anual – LOA e compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e o Plano Plurianual – PPA, o que reforça ainda mais a preocupação da LRF com o processo de integração dos instrumentos de planejamento. Tal dispositivo deixa uma forte margem de atuação dos órgãos de controles, pois permite implicações no âmbito da responsabilização, caso o gestor que o descumpra.

É importante ressaltar que o artigo de 16 da LRF (geração de despesas) tem sua aplicabilidade abrangida às proposições legislativas, uma vez que uma ação governamental com o objetivo de criar, expandir ou aperfeiçoar uma ação governamental passa pelo contexto de projetos de lei, medidas provisórias entre outras.

Registre-se que a LRF estendeu os requisitos da geração de despesa (estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador de despesa) aos processos licitatórios de contratações públicas.

Sendo assim, tal regramento tem suas implicações mitigadas sob a égide do “orçamento de guerra”, o que requer uma forte atuação dos órgãos de controle durante o estado de calamidade pública, pois é sabido que, sem o devido planejamento, há uma tendência expressiva a excessos e arbitrariedades na execução de tais despesas.

Como mecanismo de proteção, a EC 106/20 prevê, em seu artigo 9º, sustação pelo Congresso Nacional, de ato irregular praticado pelo Poder Executivo. Para aumentar ainda mais o controle dessas despesas, foi assegurada na própria emenda a possibilidade de se ter um orçamento “apartado” do Orçamento Geral da União, para que os órgãos de controle tenham maior gerência dessas informações.

Ademais, o accountability e transparência foram assegurados em vários momentos da emenda, a exemplo da obrigatoriedade da prestação de contas do Presidente da República em até 30 dias após o encerramento de cada bimestre.

#### **1.4. Banco Central (BACEN)**

Como proposta para socorrer as empresas, aumentando liquidez no mercado, a emenda permite que o Banco Central passe a negociar títulos no mercado de títulos privados. A medida autoriza a compra e venda de títulos de emissão do Tesouro Nacional, nos mercados secundários local e internacional, bem como a compra e venda de ativos, em mercados secundários nacionais no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos. Apesar da medida excepcional, vale lembrar que isso já é adotado por muitos países, inclusive em momentos de normalidade. No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 havia inicialmente proibido, tendo em vista a busca que tinha o país por estabilidade monetária e controle da inflação.

Foi colocada ainda na emenda que somente poderá negociar, no momento da compra, os ativos que tenham classificação em categoria de risco de crédito no mercado local equivalente a BB- ou superior, conferida por pelo menos um das três maiores agências internacionais de classificação de risco, e preço de referência publicado por entidade do mercado financeiro acreditada pelo Banco Central do Brasil. A obrigatoriedade da classificação de risco visa mitigar possíveis eventos que possam prejudicar o Tesouro Nacional.

Por fim, a emenda reforça que o Banco Central do Brasil deverá publicar diariamente as operações realizadas, de forma individualizada, com todas as respectivas informações, inclusive as condições financeiras e econômicas das operações, como taxas de juros pactuadas, valores envolvidos e prazos. Cabe aqui fazer um parêntese da preocupação e cuidado que teve o legislador de que, mesmo o Bacen atuando em mercados tão especulativos e de forma instantânea, garantiu ao cidadão um direito imprescindível ao estado democrático de direito de transparência pública, accountability e responsabilização.

### **Conclusão**

São irrefutáveis todos os argumentos trazidos pelo “Orçamento de Guerra” para o momento de combate à pandemia. Situações extremas requerem medidas extremas. Não há uma fórmula certa para um contexto tão novo e jamais experimentado por todos. Não há de se falar em soluções simples para um contexto tão complexo e que, com certeza, deixará sequelas emocionais, sociais e econômicas. O contexto da Emenda é, de fato uma quarentena das finanças e plenamente justificável.

Para vencer uma doença, necessitamos deixar de lado todo viés ideológico e entrar em um ambiente de coesão social para salvar vidas e proteger vulneráveis. Em momentos de combate, o governo não precisa se preocupar em limitar empenhos e muito menos com a frustração da arrecadação provocada pela desaceleração econômica. O governo pode sim, durante a calamidade pública abrir créditos extraordinários sem se preocupar com a meta fiscal.

Entretanto, o momento atual demanda um esforço fiscal muito maior que devemos construir assim que a pandemia passar. Por isso, terminada sua vigência temporária e fundamental, orçamento de guerra precisa ser encerrado e os desafios de reconstrução social e econômica deverão ser colocados em debate na agenda nacional para que o País volte a crescer com sustentabilidade e recuperação fiscal no médio e longo prazo.

## Referências

OLIVEIRA, Weder de. Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas. Belo Horizonte: Fórum, v. 1, p. 1175, 2013.

Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc106.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc106.htm)

Relatório de Acompanhamento Fiscal- RAF, 2020:

<https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2020/janeiro/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-jan-2020>.

Resultado do Tesouro Nacional – RTN , 2020: [www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-quadrimestral-de-projecoes-da-divida-publica](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-quadrimestral-de-projecoes-da-divida-publica).

Boletim de Resultado do Tesouro Nacional, 2020:

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-resultado-do-tesouro-nacional-rtn/2020/3>

Relatório de Acompanhamento Fiscal- RAF/ Maio-2020:

[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/571954/RAF40\\_MAIO2020.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/571954/RAF40_MAIO2020.pdf)