



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

**O ORÇAMENTO DE GUERRA DO GOVERNO  
FEDERAL PARA O COMBATE À PANDEMIA DO  
COVID-19: UM ESTUDO DESCRITIVO  
SISTEMÁTICO**

JOÃO VICTOR SOARES DE MOURA COSTA

Brasília – DF

2023

Universidade de Brasília  
Instituto de Ciência Política

**O ORÇAMENTO DE GUERRA DO GOVERNO  
FEDERAL PARA O COMBATE À PANDEMIA  
DO COVID-19: UM ESTUDO DESCRITIVO  
SISTEMÁTICO**

JOAO VICTOR SOARES DE MOURA COSTA

Monografia apresentada no curso de  
Ciência Política, do Instituto de Ciência  
Política, Universidade de Brasília, como  
requisito parcial para obtenção do grau de  
Bacharel em Ciência Política.

Professor orientador: Frederico Bertholini  
Santos Rodrigues

Parecerista: Arnaldo Mauerberg Junior

Brasília – DF

2023

## **AGRADECIMENTOS**

O ingresso na universidade é um desafio, não somente para quem efetivamente cursa, mas para todos aqueles que cercam, que oferecem apoio, afeto e qualquer tipo de suporte. Gostaria de agradecer a minha família pela paciência, suporte e motivação para continuar sempre apesar das dificuldades. Ao Augusto que sempre esteve ao meu lado nas horas difíceis e ofereceu um espaço de acolhimento e carinho, essa etapa tem muito de você também. E a todos os meus amigos, fora e dentro da universidade, que marcaram minha vida e sempre foram fonte de inspiração e apoio para as horas que mais precisei, ao Douglas, Letícia, Luisa, Camila, Sarah, Jamile, Luis, Larissa e Vitória, meus mais sinceros agradecimentos.

Aos meus professores e a todos os funcionários da universidade que diariamente se esforçam e mantêm o ensino superior público mais acolhedor e próximo da sociedade e da realidade dos alunos. Em especial ao meu orientador, Frederico Bertholini.

## **RESUMO**

A dissertação busca levantar e discutir sobre quais seriam as principais características do orçamento paralelo que foi criado para o combate à pandemia do novo coronavírus (COVID-19), no exercício fiscal de 2020. Com o estudo descritivo sistemático foi realizado o levantamento bibliográfico sobre orçamento público, a formação de um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações, as Medidas Provisórias publicadas para abertura de créditos extraordinário e de indicadores econômicos. Desse modo, foi verificada a incidência de atributos como finalidade centralizada, montante significativo na despesa paga, controle difuso sobre as contas públicas, processo orçamentário distinto e estresse para intervenção estatal como identificadores do orçamento paralelo.

## **ABSTRACT**

**Palavras-chave:** pandemia; orçamento paralelo; orçamento público; créditos extraordinários.

The dissertation seeks to raise and discuss what the main characteristics of the parallel budget to combat the pandemic of the new coronavirus (COVID-19) in the 2020 fiscal year. The formation of an extraordinary fiscal financial and contracting regime, the Provisional Measures published for the opening of extraordinary credits and economic indicators. In this way, the incidence of attributes such as centralized purpose, significant amount of expenditure paid, diffuse control over public accounts, distinct budget process and stress for state intervention as identifiers of the parallel budget was verified.

**Keywords:** pandemic; parallel budget; public budget; extraordinary credits.

## SUMÁRIO

1. Introdução.....	7
1.1. Contextualização .....	7
1.2. Problematização.....	8
1.3. Pergunta.....	9
1.4. Objetivo .....	10
1.5. Metodologia.....	10
2. Revisão de Literatura .....	12
2.1. A conceituação do orçamento público.....	12
2.2. Aspecto político do orçamento público .....	13
2.3. Instrumentalização e ciclo orçamentário .....	14
2.4. Créditos Adicionais .....	18
2.5. O combate à pandemia pelo orçamento.....	20
2.6. Orçamento de Guerra.....	22
3. Apresentação dos dados e principais achados .....	27
3.1. Créditos Extraordinários de 2020.....	27
3.1. Relação das despesas com indicadores econômicos .....	37
4. Discussão .....	42
5. Considerações finais .....	45
Bibliografia.....	47

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Créditos extraordinários de 2020 .....	29
Tabela 2 - Despesa paga, montante de créditos extraordinários, dívida pública e indicadores econômicos .....	38

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Relação DPF e Inflação .....	39
Gráfico 2 - Relação DPF e fração de créditos na despesa .....	40
Gráfico 3 - Percentual da função do orçamento em relação ao total .....	40

## **1. Introdução**

### **1.1. Contextualização**

Reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, em 11 de março de 2020, como pandemia, se inicia a crise sanitária provocada pelo vírus SARS-CoV-2 (novo coronavírus) causador da doença COVID-19, que com efeitos de escala mundial pressiona as nações a se mobilizarem e tomarem medidas mitigadoras de seus efeitos. A quebra de paradigma foi tanto no âmbito social, com medidas restritivas de isolamento social e distanciamento físico para evitar a propagação do vírus, como na economia, que sofreu uma parada súbita com mercados disfuncionais e a necessidade do Estado em intervir para evitar o colapso (AUERBACH; GALE, 2020; GRIGORYEV, 2020; HISCOTT et al., 2020; KING et al., 2021; LIMA; FREITAS, 2020; SILBER, 2020).

Então, diante desse contexto, a prioridade passa a ser a alocação de esforços e recursos financeiros para o combate à pandemia, problema central, a fim de suprimir as necessidades mais alarmantes da sociedade em meio a uma crise sanitária. E semelhante ao cenário internacional, no contexto brasileiro, com o avanço de novos casos da pandemia da COVID-19, e a necessidade de ações ágeis e de contenção da doença, os Poderes Executivo e Legislativos materializam a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, já reconhecido o estado de emergência e saúde pública dispôs sobre as ações a serem adotadas para o enfrentamento da emergência de saúde pública. A disposição de conferir às autoridades a legitimidade em seguir medidas extraordinárias de isolamento, quarentena, tratamentos médicos e vacinação, se concretizando como o primeiro instrumento legal de nível nacional a regular ações de controle do vírus no Brasil.

Assim, como em crises de larga escala, tais como a Grande Depressão, a Segunda Guerra e epidemia do HIV, a pandemia da COVID-19 constatou uma necessidade de maior vulto e aceleração na alocação de esforços e recursos, já caracterizados como escassos, para suprir os impactos e efeitos, uma vez que solicita uma maior prioridade principalmente nas áreas da saúde e economia. A primeira área se torna essencial para o combate da pandemia, visto que um dos efeitos da doença é a ocupação de leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI), insumos hospitalares e outros. Já no aspecto econômico, com o distanciamento e

medidas restritivas as curvas de oferta e demanda se alteram, evidenciando sintomas de recessão (KING et al., 2021; PIRES, 2017).

## **1.2. Problematização**

Neste cenário de maior e mais acelerada alocação, ocasionou o Poder Executivo a reconhecer o estado de calamidade pública, que por meio do Decreto Legislativo 6/2020, publicado em 20 de março de 2020 declarou a situação até 31 de dezembro do mesmo ano – ato legitimado pelo Congresso Nacional. O reconhecimento permitiu que o Poder Executivo tivesse maior flexibilidade em relação a expedir decretos de limitação de empenho e o descumprimento da meta de resultado primário (COUTO, 2020). De acordo com a Constituição Federal de 1988 e com a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a flexibilização dentro do âmbito orçamentário, administrativo e econômico se justifica para que o Estado garanta os direitos dos cidadãos mesmo em momentos extraordinários (BRASIL, 2000).

Na mesma esteira de medidas, o governo federal utilizou de créditos extraordinários, que dentro do orçamento público atual, esse tipo de modalidade busca suprir essas despesas urgentes e imprevisíveis, em situações de guerra, comoção interna ou calamidade pública alocando os recursos já autorizados e previstos. Vale ressaltar, que não necessariamente o governo necessita decretar essa situação para fazer o uso desse tipo de crédito, até mesmo por já ter utilizado em outros momentos sem de fato legitimar por meio de decreto ou instrumento legal a situação antes do uso (ROCHA, 2009).

Este tipo de crédito possui alguns aspectos como de rápida execução, uma vez que ele é autorizado por Medida Provisória (MP), que ao ser publicada tem força imediata de lei e já disponibiliza o recurso para ser executado. O outro aspecto é que esse crédito, diferente dos tipos suplementares e especiais, não necessita de prévia autorização legislativa e indicação de fonte de recursos, possibilitando uma maior independência ao chefe do Executivo. Porém, a utilização pode acarretar em quatro principais problemas: ausência de discussão no Congresso Nacional; deficiência no planejamento; perda de oportunidade; e desequilíbrio entre os poderes (ROCHA; MARCELINO; SANTANA, 2013).

Contudo, essas medidas possuem um objetivo em comum que é reconfigurar o orçamento já planejado e em execução, assim só poderia realizar operações de combate com os recursos já previstos. Isso porque o orçamento público brasileiro possui um rito obrigatório a



ser praticado – sendo a elaboração, apreciação legislativa, execução e acompanhamento, controle e avaliação. E também por cumprir princípios que buscam estruturar de forma racional, transparente e eficiente o orçamento, ou seja, que a obtenção e alocação dos recursos seja maximizada para atingir os objetivos do Estado naquele período (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2020).

Neste ponto existem alguns empecilhos, dos quais os três principais são: (i) a queda na arrecadação de impostos que implica diretamente nos recursos previstos seja pela diminuição da atividade economia ou pelas medidas de corte de impostos ao setor privado; (ii) a impossibilidade de previsibilidade da magnitude e complexidade da pandemia na política monetária corrente, inclusive as medidas extraordinárias incluídas no orçamento; e (iii) a alta incerteza de progressão e término da pandemia, sem a possibilidade de que as medidas possam ter um parâmetro temporal limitado definitivo a ser seguido (LIMA; FREITAS, 2020).

Não obstante, é promulgada a Emenda Constitucional 106/2020 como uma estratégia inédita ao orçamento público brasileiro, instituindo um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações durante a pandemia para enfrentar a calamidade pública. Em síntese, a emenda cria uma espécie de orçamento paralelo ou orçamento de guerra como ficou conhecido, isso porque se desconecta do orçamento público tradicional em execução, criando uma fonte e destinação de recursos próprios.

### **1.3. Pergunta**

O ponto é que se trata de um tema recente e pouco explorado na literatura, uma vez que a situação também possui outra escala em comparação a outras situações. Assim, vale a reflexão que este trabalho se propõe a realizar: como se caracterizou o regime fiscal paralelo vigente em 2020 para financiar as ações de enfrentamento à pandemia de COVID-19 pelo governo federal, relativamente às programações e dotações orçamentárias?

#### **1.4. Objetivo**

Já o objetivo geral deste trabalho se concentra em descrever o regime fiscal paralelo instituído em 2020 pelo governo federal para enfrentamento à pandemia de COVID-19, quanto às programações e dotações orçamentárias. E os objetivos específicos: descrever os documentos legais que criaram o regime fiscal paralelo; sistematizar as programações orçamentárias constantes dos créditos extraordinários; analisar os aspectos que traçam o perfil de elaboração e execução dos créditos extraordinários; e contribuir para a escassa literatura acerca do tema. Não será objeto deste trabalho se debruçar sobre outros regimes orçamentários além do de 2020 ou sobre outras medidas para o combate à pandemia fora desse escopo de trabalho.

#### **1.5. Metodologia**

Para alcançar seu objetivo, o presente trabalho trata-se de um estudo descritivo sistemático, tendo em consideração, levantando uma análise temporal ao longo do primeiro ano da pandemia das publicações de medidas provisórias que abrem créditos extraordinários para o combate da pandemia durante o efeito da Emenda Constitucional nº 106, de 7 maio de 2020, o orçamento paralelo. Vale ressaltar que a emenda não se resume na utilização do crédito de maneira flexibilizada, mas esse trabalho tem o seu foco nesse tipo de atividade não descartando a necessidade futura de incorporar demais variáveis (BOOTH; COLOMB; WILLIAMS, 2008; BRASIL, 2020; HALPERIN, 2012; SILVA, 2020).

A sistematização será concretizada no levantamento e análise documental: dos créditos extraordinários abertos no exercício orçamentário do ano de 2020; dos documentos auxiliares como as notas técnicas das consultorias da Câmara dos Deputados e Senado Federal; produção acadêmica acerca da taxonomia e configuração ordinária do orçamento público federal, com foco no tocante sobre o orçamento paralelo; e demais documentos que possam auxiliar na descrição dos elementos do presente caso.

## **1.6. Estrutura do trabalho**

Assim, além da introdução que traz a contextualização, delimitação e problematização, este trabalho se divide em três principais partes, a primeira parte será levantada a literatura já existente sobre o orçamento e estrutura tradicional, orçamento de guerra, créditos adicionais e fontes de financiamento. A segunda parte se concentra em apresentar os dados qualitativos e quantitativos obtidos ao longo da pesquisa, assim como as demais informações sobre a atuação do Congresso Nacional e a linha temporal do fato. Já na terceira parte é voltada para realizar a discussão da pesquisa.

## **2. Revisão de Literatura**

### **2.1. A conceituação do orçamento público**

A conceituação do orçamento público o concebe como a execução do propósito do governo, passando a noção de ser um meio de transformação e adequação de planos e serviços concretos à coletividade – nessa linha, cabe ao governo decidir o que realizar, como executar e se custeará ou não a política em determinado período. E além disso, há conceituação que traja o orçamento de algumas características que o configura, ao mesmo tempo, como instrumento político, planejamento e gestão administrativa, técnico, controle, legal, e como um dos pilares da democracia ao alocar recursos em determinadas ações, programas e objetivos (MANCINI; PIRES; SATHLER, 2018; PINHEIRO, 2015; ROCHA, 2009; SALVADOR; TEIXEIRA, 2014; SANTOS, 2001).

Esta conceituação ampla se dá por um processo evolutivo de suas funções. O autor Giacomoni (2009), caracteriza a evolução conceitual em duas fases: o orçamento tradicional e o orçamento moderno. A primeira fase é caracterizada por ter a função principal de controle político sobre as finanças públicas, como o meio necessário para efetivar as tarefas do Estado, controlando as despesas por duas classificações clássicas: unidades administrativas (órgãos que executam o gasto) e por objeto ou item da despesa (do que se trata do gasto). Já a segunda fase, o orçamento deixa de ser compreendido apenas como o controle das ações do Estado pela previsão de receita ou estimativa de despesa, passando a incorporar um objetivo de correção de distorções do sistema econômico e desenvolvimentista com a inclusão de instrumentos de administração pública.

A conceituação tradicional se assemelha muito à prática do orçamento público dos anos antecessores a pandemia, onde as despesas públicas eram vistas com um alto nível de neutralidade, tendo a despesa pública como um “mal necessário” (GIACOMONI, 2009) Porém, perpassando uma perspectiva de busca de equilíbrio financeiro e redução das despesas públicas, onde o orçamento se trata do meio pelo qual o Estado satisfaz as necessidades. Assim, o orçamento possui um aspecto político de controle alinhados a aprovação pelo Congresso de leis

orçamentárias que promoviam a redução de gastos e cortes de programas sociais, e orientada ao atingimento das metas de superávits primário<sup>1</sup>.

No contexto brasileiro, o Manual Técnico do Orçamento (MTO) define o orçamento como um instrumento de planejamento de qualquer entidade, pública ou privada, descrevendo o fluxo da entrada dos recursos previstos e as despesas em um determinado período<sup>2</sup>.

## **2.2. Aspecto político do orçamento público**

Do conceito à prática do orçamento público, como já abordado, está intrinsecamente relacionada ao campo político, como afirma von Hagen (2007), que em democracias, como é o caso do contexto brasileiro, o orçamento público passa por uma delegação de poder sobre as despesas e os impostos dada pelos dos eleitores aos seus tomadores de decisão eleitos. Essa estrutura possui dois aspectos principais, a relação entre principal (eleitores) e agente (políticos), caracterizado por um acordo incompleto entre as partes que permite aos tomadores de decisão possuir controle considerável. O segundo aspecto se trata do *Common Pool Problem* das contas públicas que se trata de uma dissociação entre a arrecadação de recursos com o direcionamento dos gastos pelo Estado, ocasionado pela disputa entre grupos políticos gera aumento de despesa pública e também déficit excessivo e débito governamental<sup>3</sup>(von HAGEN, 2007).

Além disso, para Almiro (1955) o orçamento se trata de um plano governamental, responsável por centralizar os interesses de todos, modificado periodicamente, ano a ano, e por essência um ato político. O orçamento também se trata do meio pelo qual, na estrutura

---

<sup>1</sup> Tal fenômeno pode ser explicado principalmente pela LOA de 2017, quando o congresso aprova a Lei Orçamentária Anual sob a vigência da PEC 55/2016, que limita o crescimento das despesas públicas para cada ano de acordo com a estimativa de inflação.

<sup>2</sup> O Manual Técnico do Orçamento de 2020, é um documento elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), sendo um dos principais documentos responsáveis por instruir orçamento, contendo instruções técnicas e orçamentárias, sobretudo ao processo de elaboração da Proposta Orçamentária da União das Esferas Fiscal e da Seguridade Social (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2020).

<sup>3</sup> De acordo von Hagen(2007), o aumento excessivo das despesas, déficits e aumento dos débitos também está relacionado proporcionalmente com a quantidade de tomadores de decisão que possuem acesso ao mesma fonte de recursos (VON HAGEN, 2007).

atualmente adotada, o Poder Executivo planeja quais necessidade da população buscará suprimir e do controle e fiscalização pelos Poder Legislativo, inclusive de controle político das ações. E este controle das contas públicas é de maneira indireta também exercido pela população pela resolução de conflito de interesses submetida a um contexto de disputa para alocação de recursos do Estado. Como apontado por Pederiva et al (2009), em democracias representativas, o planejamento estatal e a execução orçamentária são avaliados de forma direta e indiretamente tanto pelos cidadãos, quanto pelos demais representantes, dando ao orçamento o aspecto de representação política e meio pelo qual são inseridos os ensejos políticos(ALMIRO, 1955; PEDERIVA; MARCELINO; RENNO, 2009).

### **2.3. Instrumentalização e ciclo orçamentário**

Em sua concepção e na evolução histórica, o orçamento, não somente o brasileiro, mas em diversos outros países tomou um aspecto cíclico sobre seu processo, da sua concepção até o seu pós-exercício. Este processo, se trata de movimento constante e síncrono, onde realiza-se a elaboração, aprovação, execução, controle e avaliação do balanço das receitas e despesas da administração pública. Neste sentido, a literatura aponta como as fases do processo cíclico do orçamento, nesta ordem, a (i) elaboração, (ii) discussão e aprovação, (iii) execução e acompanhamento, e (iv) o controle e avaliação. Este processo, respaldado legalmente pelos prazos tidos na Carta Magna de 1988, como também na principal lei sobre o tema no Brasil, a Lei 4.320/1964(BRASIL, 1964). A estrutura deste processo busca fornecer uma distribuição e equilíbrio das competências entre os Poderes Executivo e Legislativo sobre o orçamento, ficando a carga do primeiro sua elaboração, execução e acompanhamento, já ao segundo a sua discussão, aprovação, controle e avaliação<sup>4</sup>.

Tido isso, na estrutura da administração pública brasileira, foram concebidas três leis bases, que precisam frequentemente serem propostas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Poder Legislativo, sendo a tríade do planejamento orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), que possui as despesas de capital e os programas de duração continuada; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), responsável por definir as metas e as prioridades em termos de

---

<sup>4</sup> O Poder Legislativo tem sobre sua estrutura, porém independente, o auxílio do Tribunal de Contas, que se trata de entidade controle externo para apreciar, julgar, realizar, fiscalizar, prestar informações e aplicar as sanções em relação as contas públicas de acordo com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

programas as serem executados pelo governo; e a Lei Orçamentária Anual (LOA), com a função de descrever todos os programas e ações que deverão ser executadas (BRASIL, 1988). Estes instrumentos reúnem os principais objetivos, diretrizes e projeções sobre as finanças públicas, que apesar de distintos objetivos se complementam em abranger o máximo do planejamento, atendendo aos seguintes as durações e prazos de tramitação:

1. Plano Plurianual, com duração de quatro anos, precisa ser encaminhada ao Poder Legislativo no dia 31/08 do primeiro ano do governo e devolvida para sanção até o dia 15 de dezembro do mesmo ano;
2. Lei de Diretrizes Orçamentária, com um período de um ano, precisa ser encaminhada no dia 15 de abril de todo ano, com retorno à sanção até 30 de junho do mesmo ano.
3. E a Lei Orçamentária Anual, também com periodicidade anual, precisa ser enviada até 31 de agosto de cada ano, com devolução até 15 de dezembro do mesmo ano.

O objetivo com as leis orçamentárias é sistematizar a etapa de planejamento estatal, de atribuir maior cautela nas decisões tomadas em um procedimento prévio, sistêmico e de pretensão situacional. Neste sentido, ao ser estabelecido um PPA com as ações governamentais nos próximos quatro anos, deverá com base nesse planejamento ser orientada a elaboração das LDO e a LOA intercorrentes, atendendo as metas e prioridades previamente estabelecidas para as leis orçamentárias. Neste sentido o plano plurianual funciona como um norteador a longo prazo das ações que deverão ser tomadas pelo Estado. Já a LDO, além do já mencionado, acaba por estabelecer quais deverão ser as metas e prioridades para o seguinte exercício orçamentário – a Lei Orçamentária Anual – com a legislação tributária e a política para aplicação das agências financeiras de fomento<sup>5</sup>. E a LOA exerce a função de unificar todos os orçamentos,

---

<sup>5</sup> Como apontado por Rocha (2009), a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 101 de 4 de maio de 2000, aumentou a abrangência de atuação da LDO, trazendo funções que visassem o equilíbrio das contas públicas, obrigando a disposição sobre normas de controle de custos, de critérios e limitantes de empenho, resultado de programas financiados, condições e exigências nas transferências de recursos para entidades públicas e privadas, e os Riscos Fiscais (BRASIL, 2000; ROCHA, 2009).

centralizando o orçamento fiscal, o orçamento de seguridade social e o orçamento de investimento das empresas estatais<sup>6</sup>.

Dentro desta da estrutura de etapas do orçamento, é concebido pela Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro os estágios da despesa orçamentária, sendo a (a) fixação, (b) empenho, (c) liquidação e (d) pagamento<sup>7</sup>. O primeiro estágio, a fixação se trata dos limites dos gastos, sendo um estágio anterior a execução de fato dos dispêndios. Já o segundo estágio ocorre quando é criada a obrigação de pagamento, que em seguida poderá passar para a fase de liquidação quando é realizada a verificação do direito obtido pelo credor. E por último o estágio de pagamento que se trata do devido cumprimento do dispêndio ao entregar numerário ao credor. Quando uma despesa é empenhada e liquidadas, porém sem a realização do último estágio de pagamento, não pagas, passam a constituir os Restos a Pagar, resíduos passivos.

Além disso, dentro do Governo Federal existe a Secretária de Orçamento Federal (SOF), responsável por coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da LDO e da LOA, compreendendo os orçamentos fiscal e da seguridade social. Cabe a secretaria também estabelecer as classificações orçamentárias das contas públicas, para fins de auxiliar na compreensão<sup>8</sup>. No caso dos dispêndios, a classificação é feita em (i) institucional, (ii) funcional, (iii) estrutura programática, e (iv) natureza<sup>9</sup>. A secretaria funciona como uma das instituições

---

<sup>6</sup> De acordo com a CF de 1988, o orçamento é dividido em três tipos, o fiscal que compreende os Poderes da União, os seus fundos, órgãos, entidade de administração direta e indireta, e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; já o orçamento de seguridade social, correspondendo a garantia de direitos relativos à saúde, à previdência e assistência social, contemplando todas as entidades e órgãos, de administração direta e indireta, e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; e o orçamento de investimento das empresas onde a União, direta ou indiretamente, possui a capital social majoritário com direito a voto.

<sup>7</sup> A instrumentalização dos estágios da despesa previstos na Lei 4320/1964, é feita pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), elaborado pelo Tesouro Nacional, sendo um dos principais documentos de orientação do Estado com os conceitos, diretrizes, normas e procedimentos aplicados as receitas e despesas públicas.

<sup>8</sup> A estrutura regimental estabelecida pelo governo para aquele período conferia à SOF estabelecer as classificações orçamentárias de receita e despesa, de acordo com o Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019.

<sup>9</sup> De acordo com o MCASP a classificação institucional é dividida em dois níveis, órgão orçamentário e unidade orçamentária, o primeiro são agrupamento de unidades, já o segundo se trata do agrupamento de serviços que será responsável pela realização das ações. Em seguida, a classificação por funcional se trata de determinar em que área a missão institucional que se tem como objetivo será realizada. Já a estrutura programática visa trazer a conexão do dispêndio com o plano plurianual, ou seja, busca delimitar em que programa e ações será realizada a despesa. E por último, a classificação por natureza busca trazer a modalidade de aplicação do dispêndio.



orçamentárias com o objetivo de mitigar o já citado *Common Pool Problem*, e fornecer equilíbrio das contas com a alocação das ações consideradas prioritárias para o governo (VON HAGEN, 2007). E assim como afirma Hagen (2007), instituições orçamentárias que são desenhadas para supervisionar as decisões sobre as finanças públicas para obter resultados fiscais melhores.

Vale destacar que o processo orçamentário dessas leis, desenvolvidos com a base técnica em documentos e instituições orçamentários que buscam aperfeiçoar a execução orçamentária, são dados os princípios orçamentários norteadoras, sendo: (a) unidade ou totalidade, onde cada ente governamental deve elaborar um único orçamento evitando vários orçamentos dentro de uma mesma pessoa política; (b) universalidade, deverá conter todas as receitas e as despesas; (c) anualidade ou periodicidade, deverá seguir o período para o exercício financeiro; (d) exclusividade, não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa; (e) orçamento bruto, o registro pelo valor total e bruto, vedadas quaisquer deduções; e (f) não vinculação da receita de impostos, salvo as exceções<sup>10</sup>.

Estes princípios tem por objetivo não somente orientar o ciclo orçamentário, mas também de promover a estabilidade econômica, uma vez que, obedecidos se torna mais previsível e fornece mais mecanismos para alcançar os objetivos do Estado. Porém, a literatura já aponta que não se trata de um consenso que os princípios de um orçamento público de fato façam algum efeito, Burkhead (1971) os aponta como completamente irrealis, e que até mesmo com Estados que tenham sistemas orçamentários competentes violam com bastante frequência. Já Silva (1962), aborda os mesmo como preceitos mutáveis em conceito e significado ao longo da história, ou seja, podendo se adequar com a realidade e com as necessidades particulares. Além do já citado, outros princípios considerados mais clássicos e frequentes nos diversos sistemas orçamentários, são: unidade; universalidade; orçamento bruto; periodicidade; não-afetação das receitas; especialização; exclusividade; e equilíbrio.

---

<sup>10</sup> Fazem parte das exceções a vinculação de receita de impostos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividade de administração (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2020)

## 2.4. Créditos Adicionais

A estrutura das contas públicas não é caracterizada por rigidez ou mesmo sólida, a própria literatura ao abordar a necessidade do orçamento como o meio pelo qual são realizadas as ações do Estado, permite que existam pressões situacionais que o forcem a promover mudanças no que havia sido planejado. Ao longo do respectivo processo cíclico do orçamento existem etapas que funcionam justamente como oportunidades de reavaliação do que foi proposto inicialmente, como é o caso do Poder Legislativo na apreciação do LOA e o controle simultâneo na execução. Mas ainda assim, essas mudanças não se tratam de alterações estruturais, o objetivo macro do Estado ainda está sendo levado em consideração e não há um desvio de finalidade da política pública planejada (ROCHA, 2009).

Vista a impossibilidade de um orçamento sem mudanças durante o seu exercício, a Lei nº 4.320/1967 trouxe os créditos adicionais como remédios para assegurar ao Estado que possa realizar alterações ao longo da execução afim de efetivar necessidades da população não previstas, sem o comprometimento do equilíbrio das contas públicas (BRASIL, 1964). De acordo com a lei, os créditos adicionais são as despesas mediante autorização em duas circunstâncias: (a) quando não computadas; ou (b) insuficientes dotadas na Lei de Orçamento (GIACOMONI, 2009). A primeira situação se trata de uma despesa que não possui crédito orçamentário, já a segunda é quando mesmo previsto com crédito adequado, a dotação é insuficiente para a realização da despesa. A partir disso, com o objetivo de delimitar e estabelecer contrapartidas adequadas, o crédito adicional é dividido em três tipos: suplementar, especial e extraordinário.

Os créditos suplementares são utilizados para fornecer reforço a uma dotação orçamentária já prevista, primeira situação, mecanismo que o Estado já faz uso amplo e diverso (GIACOMONI, 2009). O especial se trata de despesas que não há dotação orçamentária específica, segunda situação. Estes dois tipos de créditos possuem em comum dois delimitadores principais, (i) para a abertura é necessário que seja apontado a existência de recurso disponíveis para a despesa com justificativa para a sua aplicação, e (ii) deverão ser autorizados por lei e abertos por decretos do Poder Executivo<sup>11</sup>. A estrutura envolta da abertura

---

<sup>11</sup> Vale ressaltar que de acordo com o §1º do Art. 43 da Lei 4320/64, é definido como recursos disponível, aqueles que não comprometidos resultantes de: superávit financeiro apurado do exercício anterior; oriundo de excesso de

dos tipos suplementares e especiais é marcada por um interesse de não afetação elevada ao orçamento em exercício e pelo poder de controle que o Poder Legislativo exerce, ao ser necessário que os tomadores de decisão façam a análise vista as necessidades da nação<sup>12</sup>.

Apesar disso, os autores Picanço e Mendes (2022), já apontaram que a Carta Magna de 88 proporcionou exceções a necessidade autorizativa do crédito suplementar, permitindo sua concessão através de portarias, inclusive praticada por delegação a autoridades de hierarquicamente inferiores no Executivo. E como Giacomoni (), o Poder Executivo também possui a possibilidade de já indicar na lei orçamentária que será apreciada, montante para aplicação de créditos suplementares, ressalva que permite aplicação dessa modalidade sem autorização legislativa em todos os casos<sup>13</sup>. Ainda assim, outra característica também evidente nesses dois tipos de mecanismos ratificadores é a despesa não iminente, isto é, se trata de uma situação em que o Poder Executivo poderia aguardar o processo burocrático de apreciação e votação pelos parlamentares para cumprir com a despesa.

Diferente do que já foi citado, os créditos extraordinários serão utilizados para aquelas despesas urgentes e imprevistas, ocasionadas por caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. Apesar de possuir a semelhança com o tipo especial de buscar atender as despesas não previstas na lei orçamentária, o extraordinário se distingue na tramitação para abertura, podendo ser aplicado por decreto do Poder Executivo de imediato conhecimento ao Poder Legislativo. Este tipo de decreto, na verdade se trata da edição pelo Presidente da República de medidas provisórias, uma prática baseada na interpretação da Constituição Federal na invocação do Art. 62, sobre esse tipo de ato emanado do chefe do Poder Executivo,

---

arrecadação, deduzida a importância de créditos extraordinários do mesmo exercício; de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais; e de operações de crédito autorizadas (BRASIL, 1964).

<sup>12</sup> De acordo com o capítulo VIII da Apreciação dos Projetos de Lei de Créditos Adicionais do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a Comissão Mista de Orçamento, principal órgão do Congresso Nacional, com representação de ambas casas do legislativo, traz a possibilidade de aplicar emendas como mecanismo de alterar os projetos de lei de crédito suplementar e especial, não permitindo o comprometimento da finalidade da abertura, frustradas as alterações de unidade beneficiária, de nova programação em suplementar, de complementação no caso especial, de inconstitucionalidade da fonte de recursos, de aumento de despesa e de não compensação por cancelamento (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

<sup>13</sup> O crédito especial necessita para a sua abertura a autorização por lei específica (GIACOMONI, 2009).

pelo § 3º do Art. 167 que versa sobre a abertura dos créditos extraordinários<sup>14</sup>. Neste sentido, a abertura do crédito não poderia aguardar para a sua efetivação a apreciação prévia do Legislativo, por se tratar situação adversa.

Além disso, outra característica particular é a não necessidade de indicação pelo Poder Executivo de prévia fonte de recursos para a sua abertura e a prioridade de sua dedução no caso de excesso de arrecadação. Ainda, a situações em que fora citada a sua abertura foram tratadas na Constituição como tão-somente exemplificativas, e não circunstâncias restritivas de sua aplicação, permitindo possíveis desentendimentos e supositiva interpretações em relação aos aspectos lícitos de urgência e imprevisibilidade<sup>15</sup>. Ainda, como aponta Rocha (2009), o uso persistente de créditos extraordinários poderia estar ocasionando falhas nas etapas de elaboração e execução do orçamento ordinário. Portanto, a utilização do crédito extraordinário é caracterizada como uma intervenção declarada do Estado de prioritária, imediata e imperativa aplicação de despesa para a manutenção de necessidades da nação, buscando evitar os possíveis impactos prejudiciais ocasionados pela conjuntura.

## **2.5. O combate à pandemia pelo orçamento**

Com o avanço de novos casos do novo coronavírus (COVID-19), no território brasileiro, aumenta a discussão em relação a escassez de meios para o combate da crise sanitária eminente, que tencionava para logo intervenção do Estado para mitigar os efeitos

---

<sup>14</sup> A fundamentação utilizada para essa interpretação é a natureza de matéria urgente da abertura do crédito extraordinário e da medida provisória. Porém, não se trata de discussão consensual na literatura, Giacomoni (2009) apesar de entender a aplicação desta forma, ressalta que o uso do ato não é uma boa solução para a abertura desse tipo de crédito, uma vez que permite aos parlamentares a aplicação de emendas que possam alterar sua finalidade, ou mesmo a rejeição da matéria que já está aplicada ou se encontra em decurso. Já Sanches aponta se tratar de uma interpretação errônea, que na verdade a interpolação seria mais cabível para os casos de convocação extraordinária do Congresso Nacional (GIACOMONI, 2009).

<sup>15</sup> Como apontado na literatura, até mesmo o Tribunal de Contas da União, órgão principal para o controle externo das contas públicas, baseado pelo Acórdão 2.184/2017, aplica o entendimento de “necessidade de preenchimento dos requisitos de imprevisibilidade e urgência delimitados semanticamente pelo texto constitucional como equiparáveis às existentes em situações decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”, trazendo a aplicação às situações análogas as exemplificadas.

socioeconômicos<sup>16</sup>. E como abordado, seria necessária uma readequação dos recursos disponíveis e já planejados para o período, voltando a atenção para suprimir as necessidades básicas e atípicas da população ao longo do período da pandemia. Posto isto, o Presidente da República fez uso do inciso XXVIII do Art. 84 da Constituição Federal, ao enviar proposta ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 93 de 18 de março de 2020, para reconhecer o estado de calamidade pública a nível nacional, que aprovado posteriormente pelo Legislativo se configurando na Decreto Legislativo nº 6 de março de 2020 (BRASIL, 1988).

A medida que determinava a dispensa do atingimento dos resultados fiscais previstos na LDO de 2019, e a limitação de empenho previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, tinha como objetivo inicial do Executivo e dos Parlamentares eram dois (i) reconhecer e autorizar que o governo de que serão adotadas medidas para o combate que conseqüentemente irão aumentar as despesas públicas, e (ii) de acompanhar e combater os efeitos econômicos que poderiam ser gerados com a recessão mundial iminente<sup>17</sup>. Neste ponto da crise que afetava o país, o governo se coloca em um trade-off, entre o combate à crise sanitária lançando por meio de medidas de restrição e distanciamento social que buscava diminuir as mortes e o número de novos casos ou dar seguimento em providências econômicas paliativas à recessão que sucederia (AFONSO, 2016; IANONI; AUGUSTO; SANTOS, 2020; MARANHÃO; SENHORAS, 2020; PRUDENTE; MUCHAGATA; PONTUAL, 2020; SILVA, 2020).

Então, após a decretação de calamidade pública o governo federal passa a utilizar em maior regularidade os créditos extraordinários na intenção de alocar recursos em unidades orçamentárias consideradas pelo Poder Executivo como essenciais para o combate à pandemia, com o uso do crédito respaldado e limitação pela legislação. Vale ressaltar, que a este ponto da crise, até o segundo mês de pandemia, a caracterização de calamidade pública traz um importante ganho ao Executivo, fornecendo maior amparo jurídico que justificasse o uso com maior frequência dos créditos extraordinários e já expondo que seu uso provocaria um aumento das despesas públicas. Assim, como já abordado é inevitável que o orçamento seja alterado em

---

<sup>16</sup> Em 11 de março de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS), declara pandemia, reconhecendo o avanço rápido da contaminação no mundo do surto do novo coronavírus (2019-nCov) de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional - ESPII.

<sup>17</sup> A este momento do contexto da pandemia no país, o governo federal já havia publicado as Medidas Provisórias nº 921 e 924, ambas abrindo crédito extraordinário de valor totalizado em R\$ 5.111.083.782,00, para o combate à pandemia do novo coronavírus.

contextos semelhantes à pandemia, para atender despesas imprevistas e urgentes, porém a Lei de Responsabilidade Fiscal que objetivava o equilíbrio das contas públicas acabava de certa maneira limitar a abertura desse tipo de crédito para evitar prejuízos ao orçamento em execução e futuros, eventualmente impactados por contingenciamentos ou majoração da dívida (BRASIL, 2000).

Ademais, como abordado e apoiado legalmente, o crédito extraordinário não necessita para a sua abertura de indicação prévia, e desta forma estava sendo adotada pelo governo federal, que 12 (doze) dentre as primeiras 16 (dezesesseis) medidas provisórias que abriam créditos desse tipo não indicavam fonte para a sua aplicação. Este então se caracteriza como um ponto limitante para a intervenção no orçamento, uma vez que tanto os casos de contaminações pelo COVID-19, como as necessidades por ações de mitigação de impacto negativo na área socioeconômica tinham um progressivo aumento, ao passo que a fonte de recursos não ampliava. Como medida resposta os Poderes Executivo e Legislativo concretizaram a Emenda Constitucional nº 106/2020, estabelecendo o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações, que como será abordado ampliou a fonte de recursos para o combate à pandemia (BRASIL, 2020).

## **2.6. Orçamento de Guerra**

Com o agravamento da crise sanitária, o Estado necessitou buscar recursos para poder financiar as medidas extraordinárias para combater e diminuir os impactos provocados pela calamidade pública. Como já abordado, os princípios do orçamento de anualidade e exclusividade, orientam que a elaboração e execução tenham previsibilidade e não contenha matéria estranha, respectivamente, para que apenas as modificações necessárias e respaldadas juridicamente sejam realizadas ao longo do seu exercício (AFONSO, 2015; DE ABREU; GOMES, 2013). Assim, mesmo com o agravo provocado, o Estado estaria limitado ao que já estava sendo proposto para aquele exercício.

Com isso em voga, as discussões políticas se concentraram em medidas por dois meios possíveis, o primeiro (i) a utilização do orçamento já em exercício e os seguintes para conseguir abarcar o montante de dispêndio necessário, e o segundo (ii) possíveis modificações orçamentárias e judiciais necessárias na estrutura atual para permitir maior flexibilidade e

celeridade. Na primeira alternativa, o orçamento já possui meios para conseguir aumentar a capacidade de atuação, são os créditos adicionais que serão abordados posteriormente. Já na segunda possibilidade, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal iniciaram a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição 10/2020, que instituía o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para o enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional e outras providências. E posteriormente aprovada e transformada na Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, em votações de alto consentimento entre os parlamentares.

É interessante ressaltar que na redação inicial da proposição trazia como primeiro ponto a criação do Comitê de Gestão da Crise, um grupo formado por representantes do Poderes Executivos e Legislativos, representantes das entidades Estadual e Municipal, com a supervisão legal do Supremo Tribunal Federal para conflitos federativos. Uma coparticipação que tenta trazer ordenamento e unificação das ações que seriam tomadas, buscando evitar vícios de iniciativas e discordância em recomendações e determinações para e à população. Apesar da redação final não incluir o comitê, é importante ressaltar como esta tentativa traria apoio múltiplo a outros princípios como especialização ao fornecer maiores condições de fiscalização e equilíbrio ao promover maior responsabilidade fiscal com a contenção de insuficiências nas tesourarias.

Porém, o ponto principal da emenda era a adoção do Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações que trazia em sua concepção a premissa do uso da medida urgente apenas durante a vigência do período de calamidade pública e quando o regime orçamentário regular não for capaz de em termos de medidas de caráter ocasional, imprevisto e facilitas para o enfrentamento dos efeitos da crise. E como já mencionado, um dos problemas imediatamente gerados com a pandemia foi a escassez de pessoal e equipamentos para conter os efeitos sanitários, então a emenda configura a primeira flexibilidade com a dispensa de prévia dotação orçamentária e autorização para execução, para as contratações de pessoal, obras, serviços e compras por tempo determinado às necessidades temporárias de interesses excepcionais da população – como era o caso da pandemia.

A segunda flexibilização deu a permissão para que, desde de não criada despesa permanente, as proposições legislativas e atos do Poder Executivo que criem, aumentem ou otimizem dispêndios e tenham como objetivo o enfrentamento dos efeitos da calamidade não sejam restringidas legalmente, que apesar de não citado, dispensou a aplicação do Art. 63 da

Constituição Federal de 1988. Este dispositivo também agregou uma outra flexibilização, a terceira, sem correlação de natureza jurídica, como sendo a possibilidade de que a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social possa contratar com o Poder Público, e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. Assim, mesmo que a entidade tenha irregularidade défica, poderá fazer proveito das possíveis medidas, feito de imunidade jurídica que antes cabia apenas às entidades beneficentes de assistência social com atuação nas áreas de saúde e educação pelo respaldado da jurisprudência.

Como quarto ponto, mas não se tratando de uma flexibilização no mesmo nível estrutural de as anteriores já citadas, a disponibilidade de receber os benefícios creditícios, financeiros e tributários, de forma direta ou indireta, com a contrapartida de compromisso das empresas em manutenção dos empregos, respeitado os regulamentos. Este ponto, acaba por inserir no orçamento público uma espécie de abertura não delimitada e sem consideração princípios de especialização e equilíbrio das contas públicas, uma vez que, se opta por não delimitar condições críveis e oportunizar compressão imprecisa.

Já o quinto ponto de adaptação, permite o descumprimento da “Regra de ouro”, ao ampliar a realização de operação de créditos que superem o valor das despesas de capital para além dos créditos adicionais, com a contrapartida do governo dar visibilidade e publicidade aos valores e custos das operações. Conforme, explicitado o termo na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), a medida possibilita que a administração pública possa contrair compromisso financeiros para conseguir mais recursos que financiem as despesas, receita de operação de crédito, ou insuficiências, operação de crédito por antecipação de receita. Nesse sentido, esse trecho não somente torna menos rígida a operação pela base constitucional, como também pela LRF que busca restringir a operação que pode acarretar no aumento do endividamento público (BRASIL, 2000).

Em seguida, o dispositivo seguinte dá o aspecto de unidade para as despesas criadas, aumentadas ou aperfeiçoadas que estejam voltadas para o combate aos efeitos socioeconômicos da pandemia ao determinar dois regimes, a especialização das despesas para este fim e a fiscalização aparte em aspecto e periodicidade. Portanto, é criado uma espécie de orçamento paralelo que possui objeto específico, transitivo e não se confunde com o regime regular do orçamento em exercício e os seguintes. E além de criar um controle potencializado do Poder



Legislativo nas despesas, que passa a poder sustar em caso de irregularidade ou descumprimento por ato normativo, diferente do que é observado no orçamento habitual<sup>18</sup>.

Portanto, apelidado como orçamento de guerra ou paralelo, se tratou de uma adaptação legal de instrumentos de restritivos para dissociar uma fonte e destinação de recursos do orçamento ordinário, na prática criando um orçamento particular, para além da separação orgânica provocado pelas unidades e entes, que pelo contexto da pandemia também estabeleceu a abrangência dessas despesas. A emenda provoca um aumento da atuação e competência do Estado, ao fazer o uso contemporâneo do orçamento público com a criação paralela e finalidade de atender demanda extraordinária e proporcionar redistribuição de recursos já escassos (DANTAS et al., 2020; GIACOMONI, 2009).

Por um lado, a medida possibilitou que o governo federal obter mais recursos para as suas ações voltadas ao enfrentamento, que adota comportamento administrativo distributivo, ou seja, de intervenção na estrutura economia para corrigir as possíveis disfunções econômicas e sociais (CARQUEIJA et al, 2021; DE ABREU; GOMES, 2013). Consequentemente, o governo então passa a ter mais oportunidades de aumentar seu ganho político, que graças ao ajuste fiscal pode adotar as ações para combate à pandemia com maior controle e menos restrições, aumentando a sobreposição dos aspectos de motivação social política acima de características técnicas (ROCHA, 2009).

E em contrapartida, o Poder Legislativo intensifica o seu controle sobre a execução do orçamento, ao conseguir trazer maior responsabilidade fiscalizadora na medida que atribui a si a competência de reproduzir as medidas fiscais restritivas, e também possibilitando que possa apresentar, tramitar e aprovar proposições que provoquem aumento de dispêndio, dando características que podem ser observadas como pertinentes à atribuição do Poder Executivo em ter iniciativa preliminar na definição das receitas e despesas do Estado.

Ainda, em relação a emenda, de forma paralela a sua tramitação no Congresso Nacional, foi acionado pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.357 o Supremo

---

<sup>18</sup> Além do que já foi citado, a EC 106/2020 permitiu o uso dos recursos das operações de crédito para refinanciamento da dívida para pagamento de juros e encargos; e também autorizou ao Banco Central do Brasil, principal instituição para definir a política monetária do país, a compra e venda de títulos, de ativos de capitais e de pagamentos, com critérios, precedência, necessidade de contrapartidas a serem definidas e publicidade as operações.

Tribunal Federal para elucidasse maior entendimento sobre a iniciativa no orçamento público no contexto de pandemia, trazendo a interpretação conforme a Constituição do art. 114 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e de artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em destaque os artigos 14, 16, 17 e 24, todos versando sobre controle de dispêndios aos Estado (PORTO; GUIMARÃES, 2020). O resultado do julgamento forneceu em um primeiro momento ao União, Estados e Municípios uma aparente tolerância ao permitir a dispensa de demonstrar adequação e compensação orçamentárias ao criar ou expandir despesas que visavam o controle dos impactos provocados pela crise. Porém, com a aprovação da EC 106/2020, o Congresso consegue então acumular a si o controle sobre o estado fiscal extraordinário.

### **3. Apresentação dos dados e principais achados**

#### **3.1. Créditos Extraordinários de 2020**

Com base na literatura explorada, o presente trabalho, dado o recorte temporal de exercício orçamentário de 2020, buscou levantar os principais dados que pudessem potencializar a discussão sobre orçamento paralelo. As primeiras informações coletadas foram os créditos extraordinários publicados pela Presidência da República por meio de Medidas Provisórias para o combate da crise sanitária.

Como demonstrado na Tabela 1 - Créditos extraordinários de 2020, foram publicadas 40 (quarenta) MPs, que somaram um dispêndio totalizado em R\$ 634.172.795.797,00 (seiscentos e trinta e quatro bilhões, cento e setenta e dois milhões, setecentos e noventa e cinco mil, setecentos e noventa e sete reais), onde 18 (dezoito), 45% (quarenta e cinco por cento) das medidas, não foram indicados de onde serão providenciados os recursos. Em contrapartida, 16 (dezesesseis), 40% (quarenta por cento) dos atos, foram abertos créditos com a contrapartida de contratação de operação de crédito interna, amparado pela EC 106/2020. As outras 6 (seis), 15% (quinze por cento) das medidas, foram abertas e indicado cancelamento ou anulação parcial de dotação orçamentária.

As unidades orçamentárias mais beneficiárias dos recursos de créditos extraordinários foram o Ministério da Saúde, com presença em 12 (doze) medidas; em seguida o Ministério da Cidadania, sendo beneficiado em 9 (nove) aberturas, que também teve a maior participação nos dispêndios, de R\$ 228.798.000.000,00 apenas nos créditos exclusivos, quando há apenas uma unidade atendida por ato. Já a unidade dos Encargos Financeiros da União, que tem o objetivo de saldar e cumprir com os compromissos assumidos pela União correspondentes à dívida interna e externa e emissões do Tesouro Nacional, esteve presente em cinco medidas e comportou o dispêndio extraordinário de R\$ 125.694.119.957,00.

Vale destacar também que a publicação dos créditos orçamentários teve um pico em abril daquele ano, onde foram publicadas 12 (doze) medidas provisórias, que somaram também o maior montante mensal desse crédito, de 38,5% do total anual, no valor de R\$ 244.308.826.650,00. O mês de junho foi responsável pelo segundo maior montante de despesas extraordinários, com 29,42% do total, com o valor de 186.578.712.452,00, ainda assim, este

mês foram publicadas 5 (cinco) medidas, ou seja, a dotação foi dividida em menos medidas provisórias e também em menos unidades orçamentárias.

Tabela 1 - Créditos extraordinários de 2020

<b>Nº da Medida Provisória</b>	<b>Data de publicação</b>	<b>Ementa</b>	<b>Valor destinado</b>	<b>Órgão</b>	<b>Fonte de recursos</b>
921	07/02/2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 11.287.803,00, para os fins que especifica.	R\$ 11.287.803,00	Ministério da Defesa	Anulação parcial de dotação orçamentária
924	13/03/2020	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Educação e da Saúde, no valor de R\$ 5.099.795.979,00, para os fins que especifica.	R\$ 5.099.795.979,00	Ministérios da Educação e da Saúde	Anulação parcial de dotação orçamentária
929	25/03/2020	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, das Relações Exteriores, da Defesa e da Cidadania, no valor de R\$ 3.419.598.000,00, para os fins que especifica.	R\$ 3.419.598.000,00	Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, das Relações Exteriores, da Defesa e da Cidadania	Não consta
935	01/04/2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Economia, no valor de R\$ 51.641.629.500,00, para os fins que especifica.	R\$ 51.641.629.500,00	Ministério da Economia	Cancelamento de dotação orçamentária

942	02/04/2020	Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República e dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, no valor de R\$ 639.034.512,00, para os fins que especifica.	R\$ 639.034.512,00	Presidência da República e dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	Não consta
941	02/04/2020	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Educação, da Saúde e da Cidadania, no valor de R\$ 2.113.789.466,00, para os fins que especifica.	R\$ 2.113.789.466,00	Ministérios da Educação, da Saúde e da Cidadania	Não consta
940	02/04/2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 9.444.373.172,00, para os fins que especifica.	R\$ 9.444.373.172,00	Ministério da Saúde	Não consta
939	02/04/2020	Abre crédito extraordinário, em favor de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R\$ 16.000.000.000,00, para os fins que especifica.	R\$ 16.000.000.000,00	Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	Não consta
937	02/04/2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 98.200.000.000,00, para os fins que especifica.	R\$ 98.200.000.000,00	Ministério da Cidadania	Cancelamento de dotação orçamentária

943	03/04/2020	Abre crédito extraordinário, em favor de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 34.000.000.000,00, para o fim que especifica.	R\$ 34.000.000.000,00	Operações Oficiais de Crédito	Não consta
949	08/04/2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério de Minas e Energia, no valor de R\$ 900.000.000,00, para o fim que especifica.	R\$ 900.000.000,00	Ministério de Minas e Energia	Não consta
947	08/04/2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 2.600.000.000,00, para os fins que especifica.	R\$ 2.600.000.000,00	Ministério da Saúde	Não consta
953	15/04/2020	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 2.550.000.000,00, para o fim que especifica.	R\$ 2.550.000.000,00	Ministério da Cidadania	Não consta
957	24/04/2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 500.000.000,00, para o fim que especifica.	R\$ 500.000.000,00	Ministério da Cidadania	Não consta
956	24/04/2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 25.720.000.000,00, para o fim que especifica.	R\$ 25.720.000.000,00	Ministério da Cidadania	Não consta
962	06/05/2020	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e das Relações Exteriores, no valor de R\$	R\$ 418.800.000,00	Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	Não consta

		418.800.000,00, para os fins que especifica.		e das Relações Exteriores	
963	07/05/2020	Abre crédito extraordinário, em favor de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 5.000.000.000,00, para o fim que especifica.	R\$ 5.000.000.000,00	Operações Oficiais de Crédito	Não consta
965	13/05/2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Justiça e Segurança Pública, no valor de R\$ 408.869.802,00, para os fins que especifica.	R\$ 408.869.802,00	Ministério da Justiça e Segurança Pública	Não consta
967	19/05/2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 5.566.379.351,00, para os fins que especifica e dá outras providências.	R\$ 5.566.379.351,00	Ministério da Saúde	Contratação de operação de crédito interna
969	20/05/2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 10.000.000.000,00, para os fins que especifica, e dá outras providências.	R\$ 10.000.000.000,00	Ministério da Saúde	Contratação de operação de crédito interna
970	25/05/2020	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Saúde e da Cidadania, no valor de R\$ 29.058.260.654,00, para os fins que especifica e dá outras providências.	R\$ 29.058.260.654,00	Ministérios da Saúde	Contratação de operação de crédito interna



972	26/05/2020	Abre crédito extraordinário, em favor de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 15.900.000.000,00, para o fim que especifica e dá outras providências.	R\$ 15.900.000.000,00	Encargos Financeiros da União	Contratação de operação de crédito interna
978	04/06/2020	Abre crédito extraordinário, em favor de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R\$ 60.189.488.452,00, para o fim que especifica, e dá outras providências.	R\$ 60.189.488.452,00	Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	Contratação de operação de crédito interna
977	04/06/2020	Abre crédito extraordinário, em favor de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 20.000.000.000,00, para o fim que especifica, e dá outras providências.	R\$ 20.000.000.000,00	Encargos Financeiros da União	Contratação de operação de crédito interna
976	04/06/2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 4.489.224.000,00, para o fim que especifica.	R\$ 4.489.224.000,00	Ministério da Saúde	Não consta
985	25/06/2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 300.000.000,00, para o fim que especifica, e dá outras providências.	R\$ 300.000.000,00	Ministério da Defesa	Contratação de operação de crédito interna
988	30/06/2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 101.600.000.000,00, para o fim	R\$ 101.600.000.000,00	Ministério da Cidadania	Contratação de operação de crédito interna

		que especifica, e dá outras providências.			
989	08/07/2020	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Educação, da Saúde e da Cidadania, no valor de R\$ 348.347.886,00, para os fins que especifica.	R\$ 348.347.886,00	Ministérios da Educação, da Saúde e da Cidadania	Anulação parcial de dotação orçamentária
990	09/07/2020	Abre crédito extraordinário, em favor de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R\$ 3.000.000.000,00, para o fim que especifica, e dá outras providências.	R\$ 3.000.000.000,00	Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	Contratação de operação de crédito interna
991	15/07/2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, no valor de R\$ 160.000.000,00, para os fins que especifica.	R\$ 160.000.000,00	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	Não consta
994	06/08/2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 1.994.960.005,00, para o fim que especifica, e dá outras providências.	R\$ 1.994.960.005,00	Ministério da Saúde	Contratação de operação de crédito interna
997	31/08/2020	Abre crédito extraordinário, em favor de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 12.000.000.000,00, para o fim que especifica, e dá outras providências.	R\$ 12.000.000.000,00	Encargos Financeiros da União	Contratação de operação de crédito interna

999	02/09/2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 67.600.886.209,00, para o fim que especifica, e dá outras providências.	R\$ 67.600.886.209,00	Encargos Financeiros da União	Contratação de operação de crédito interna
1.001	15/09/2020	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Educação e da Cidadania, no valor de R\$ 264.866.289,00, para os fins que especifica, e dá outras providências.	R\$ 264.866.289,00	Ministérios da Educação e da Cidadania	Contratação de operação de crédito interna
1.004	24/09/2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 2.513.700.000,00, para o fim que especifica, e dá outras providências.	R\$ 2.513.700.000,00	Ministério da Saúde	Contratação de operação de crédito interna
1.002	29/09/2020	Abre crédito extraordinário, em favor de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 10.000.000.000,00, para o fim que especifica, e dá outras providências.	R\$ 10.000.000.000,00	Operações Oficiais de Crédito	Não consta
1.007	02/10/2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Economia, no valor de R\$ 98.270.969,00, para os fins que especifica.	R\$ 98.270.969,00	Ministério da Economia	Cancelamento de dotação orçamentária
1.008	26/10/2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 228.000.000,00, para o fim que especifica, e dá outras providências.	R\$ 228.000.000,00	Ministério da Cidadania	Contratação de operação de crédito interna

1.015	17/12/2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 20.000.000.000,00, para o fim que especifica.	R\$ 20.000.000.000,00	Ministério da Saúde	Não consta
1.020	29/12/2020	Abre crédito extraordinário, em favor de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 10.193.233.748,00, para o fim que especifica, e dá outras providências.	R\$ 10.193.233.748,00	Encargos Financeiros da União	Contratação de operação de crédito interna
<b>Total:</b>			<b>634.172.795.797</b>		

FONTE: BRASIL, 2023.

### **3.1. Relação das despesas com indicadores econômicos**

Além da abertura de créditos extraordinários, a literatura aponta como importante a relação de mudanças no orçamento público planejado com impactos no contexto econômico, como reflexo (FONSECA, 2016; GIACOMONI, 2009; PEREZINO, 1999; REIS, 2011; ROCHA; MARCELINO; SANTANA, 2013). Além disso, como a abertura por medida provisória trazer a urgência e aplicação imediata, acaba por ocorrer uma correlação entre o crédito extraordinário e a despesa executada, aquela que está no estágio de paga. No ano esse tipo de crédito representou 18,5% da despesa paga, como está na Tabela 2 - Despesa paga, montante de créditos extraordinários, dívida pública e indicadores econômicos. Porém, na comparação mensal, demonstraram fração significativa, maior que 10%, os meses abril, maio, junho e setembro. Ainda nessa comparação mensal, os períodos com as maiores parcelas na despesa pagam, foram junho com 76,7 %, e abril com 74,1%, ambos os períodos representaram a maioria do orçamento no mês.

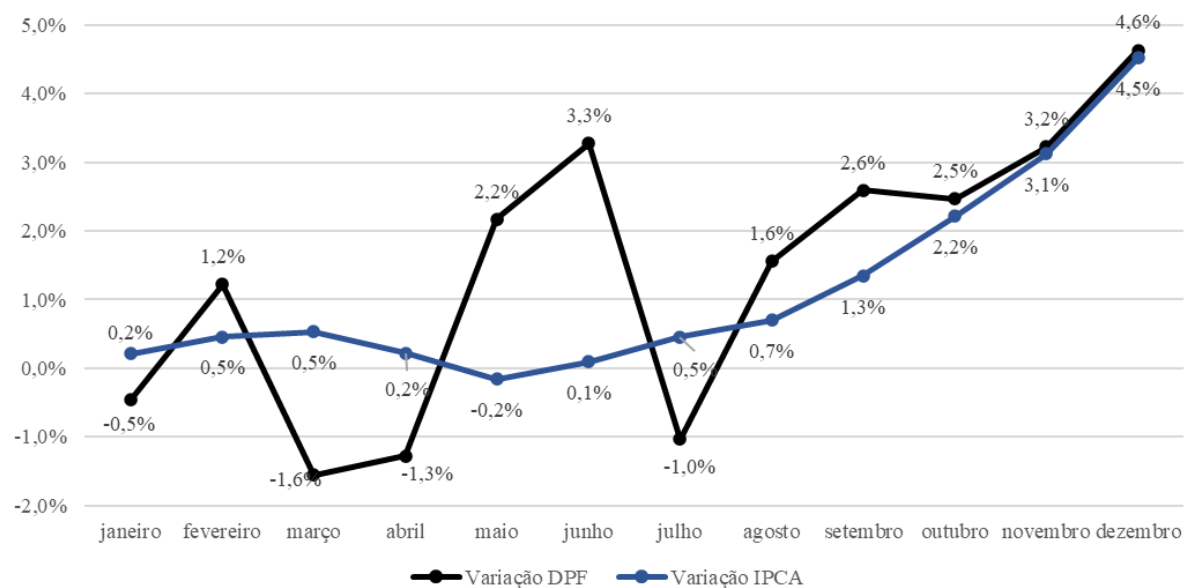
**Tabela 2 - Despesa paga, montante de créditos extraordinários, dívida pública e indicadores econômicos**

<b>Mês de 2020</b>	<b>Despesa Executada (Pago)</b>		<b>Despesa de créditos extraordinários</b>	<b>% dos créditos na despesa</b>	<b>Variação DPF</b>	<b>Resultado da Regra de Ouro (em bilhões)</b>	<b>Variação IPCA</b>	<b>Variação PIB</b>	
janeiro	R\$	241.945.991.231,28	R\$	- 0,0%	-0,5%	- R\$ 71,8 bi	0,2%		
fevereiro	R\$	164.552.160.790,88	R\$	11.287.803,00	0,0%	1,2%	- R\$ 95,6 bi	0,5%	-0,3%
março	R\$	323.998.814.070,62	R\$	8.519.393.979,00	2,6%	-1,6%	- R\$ 66,9 bi	0,5%	
abril	R\$	329.646.344.343,08	R\$	244.308.826.650,00	74,1%	-1,3%	- R\$ 52,6 bi	0,2%	
maio	R\$	218.216.305.877,64	R\$	66.352.309.807,00	30,4%	2,2%	- R\$ 51,0 bi	-0,2%	-11,4%
junho	R\$	243.250.416.968,94	R\$	186.578.712.452,00	76,7%	3,3%	- R\$ 105,6 bi	0,1%	
julho	R\$	517.201.642.080,07	R\$	3.508.347.886,00	0,7%	-1,0%	- R\$ 185,1 bi	0,5%	
agosto	R\$	345.218.197.071,80	R\$	13.994.960.005,00	4,1%	1,6%	- R\$ 194,1 bi	0,7%	-3,9%
setembro	R\$	354.310.194.578,91	R\$	80.379.452.498,00	22,7%	2,6%	- R\$ 129,6 bi	1,3%	
outubro	R\$	288.942.393.662,56	R\$	326.270.969,00	0,1%	2,5%	- R\$ 176,0 bi	2,2%	
novembro	R\$	180.738.501.967,85	R\$	-	0,0%	3,2%	- R\$ 279,7 bi	3,1%	-1,1%
dezembro	R\$	212.764.487.577,28	R\$	30.193.233.748,00	14,2%	4,6%	- R\$ 364,4 bi	4,5%	
<b>Ano</b>	<b>R\$</b>	<b>3.420.785.450.220,91</b>	<b>R\$</b>	<b>634.172.795.797,00</b>	<b>18,5%</b>	<b>4,6%</b>	<b>-346,4 bi</b>	<b>4,5%</b>	<b>-3,3%</b>

FONTE: BRASIL, 2023.

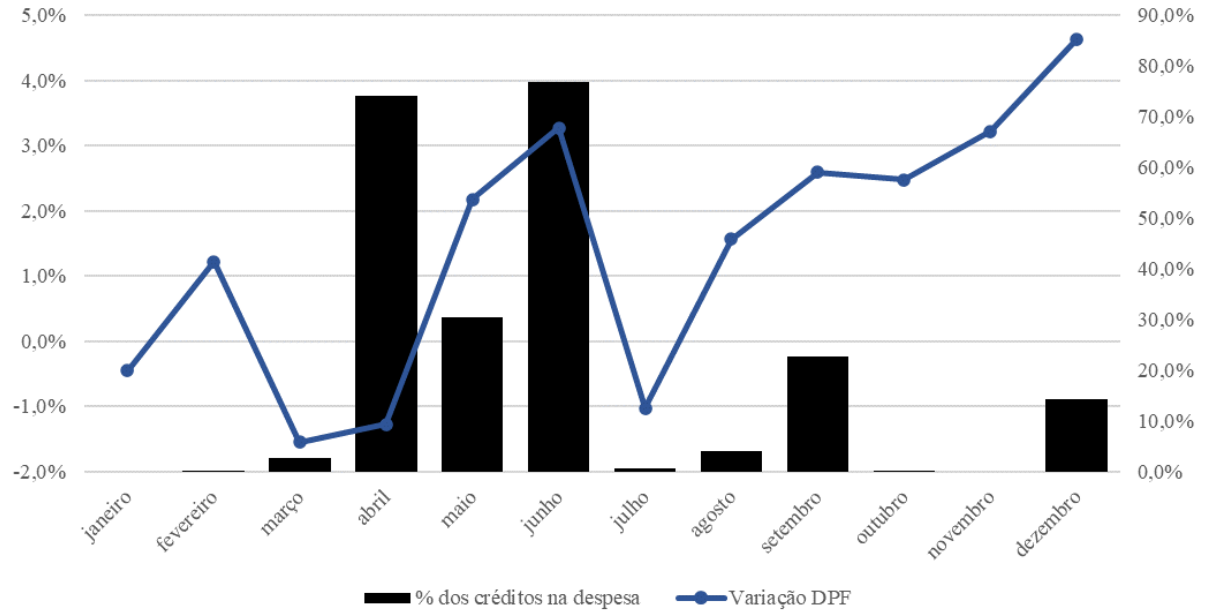
O período do segundo trimestre daquele ano também foi onde ocorreu o maior recuo do Produto Interno Bruto (PIB), do país. Além disso, durante esse período a o resultado da Regra de Ouro apresentou o maior aumento negativo, duplicando de - R\$ 51,00 bilhões para o valor de -R\$ 105,60 bilhões. Ainda assim, não foi o período onde ocorreu o maior aumento da Dívida Pública Federal (DPF), sendo o mês de dezembro a maior variação com uma ampliação de 4,6% na DPF. Como no Gráfico 1 – Relação DPF e Inflação, tanto a dívida pública, quanto a inflação apresentaram aumento no ano, porém não de alta convergência (BHARGAVA et al., 2010; JUNIOR; RITA, 2020; LIMA; FREITAS, 2020; PIRES, 2017; SILVA, 2020; SORENSEN, 2019; XAVIER, 2020). Já quando a dívida comparada ao peso de dispêndios extraordinários no estágio pago orçamentário, foi possível observar uma relação entre ocorrer aumento da DPF com a publicação de medidas para esses créditos, como observado no Gráfico 2 - Relação DPF e fração de créditos na despesa e fração de créditos na despesa.

**Gráfico 1 – Relação DPF e Inflação**



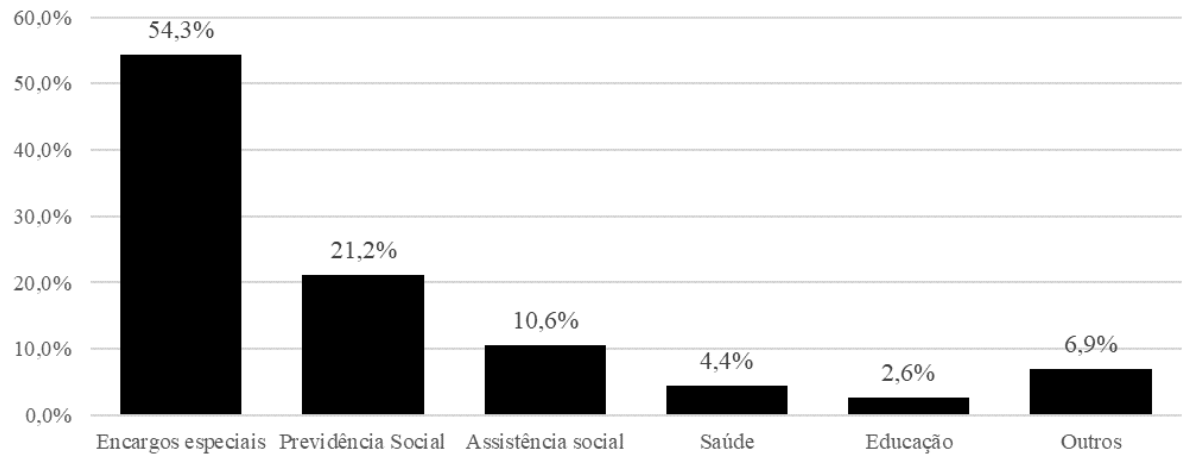
FONTE: BRASIL, 2023 e IBGE, 2023.

**Gráfico 2 - Relação DPF e fração de créditos na despesa**



FONTE: BRASIL, 2023 e TESOUREIRO NACIONAL, 2023.

**Gráfico 3 - Percentual da função do orçamento em relação ao total**



FONTE: BRASIL, 2023 e TESOUREIRO NACIONAL, 2023.



Além disso, as funções com maiores parcelas no orçamento pago foram os encargos especiais, previdência social, assistência social e saúde nesta ordem respectivamente, o que se relaciona com as demandas da população no exercício do orçamento, como demonstrado no Gráfico 3 - Percentual da função do orçamento em relação ao total. As funções, apesar de não estarem necessariamente relacionadas a unidades específicas, possuem correlação com a maioria das unidades atendidas pelos créditos extraordinários no ano.

#### 4. Discussão

A crise sanitária contribui para uma maior discussão sobre o papel do Estado frente a necessidade de ações paliativas que pudessem diminuir o impacto sentido pela população, como escassez de produtos básicos, marginalização econômica da população e perda de poder de compra, e nesse sentido, uma maior demanda por recursos que possam ser utilizados para o combate do vírus (FAGUNDES; JUNIOR; MANOEL, 2020; RUTH, 2020). A própria literatura sobre orçamento, como já abordado anteriormente, já aponta uma forte relação do aumento da abrangência do Estado e dos gastos públicos com a reivindicação demandada em serviços públicos, principalmente aqueles que tendem a melhorar o bem-estar social nas áreas da saúde e da educação (DWECK, 2021; FONSECA, 2016; REIS, 2011; SALVADOR; TEIXEIRA, 2014). Tendo uma forte correlação com as funções mais alocadas nas despesas públicas pelo governo durante 2020. Deste modo, é possível traçar a primeira característica do orçamento paralelo, um esforço centralizado em uma questão específica, que nesse caso seria o combate a calamidade pública provocada.

Um segundo ponto seria, como observado, um montante expressivo no orçamento pago e direcionado à uma demanda específica que não poderia ser abarcado no regime regular, necessidade que não poderia ser solucionada com as alterações que exigissem esperar o processo autorizativo do Legislativo. Desta forma, é elaborado um orçamento distinto, que possui objetivo plurianual, metas, programas e ações diferentes daqueles que o ordinário anualmente previamente planejado possui (ELYSIO et al., [s.d.]; REIS, 2011; SILVA, 2020). Parte da literatura sobre orçamento público já apontava que o uso frequente de créditos extraordinários poderia desencadear uma espécie de orçamento colateral, porém não seria visto como uma prática ruim desde considerado o equilíbrio entre a receita e despesa da máquina pública<sup>19</sup>.

Esse paralelo devido a sua necessidade especificada também segue a um processo e estágios diferentes do que a literatura aponta para o regular, permitindo que a execução de despesas seja realizada em um intervalo reduzido devido a limites menores no processamento

---

<sup>19</sup> Como levantado por Rocha (2009), não se trata de um assunto consensual na literatura e na prática técnica do orçamento, parte afirma se trata de um mecanismo que cria o orçamento paralelo devido a sua priorização visto a execução, dispensa do estágio de elaboração do regular e não participação do Congresso Nacional. Por outro lado, afirmam que o mecanismo se trata de um orçamento realista, que leva em consideração que o planejamento precisa passar por alterações na realização dos dispêndios (ROCHA, 2009).

orçamentário (PEREZINO, 1999). E com as mudanças jurídicas realizadas, principalmente com a EC 106/2020, além de permitir aos agentes uma amplitude maior nas contas públicas – tanto de fazer uso de outras fontes de recursos como também de novas e expansão de dispêndios – trouxe maior flexibilidade no cumprimento fiscal, com confirmação jurisprudencial (PORTO; GUIMARÃES, 2020).

Consequente, os fatores de urgência e relevância trazem outro aspecto, provocaram estresse para uma intervenção estatal que possa diminuir os impactos socioeconômicos e de disputa por recursos e execução de dispêndios entre os agentes públicos. Com isso, outro atributo é a intervenção demandada na estrutura orçamentária já planejada para evitar efeitos danosos vista o cenário de imprevisibilidade.

Além disso, como os créditos extraordinários são abertos via medida provisória o que permite ao Poder Executivo de imediato controle sobre novas ações sem a necessidade de autorização legislativa, diminuindo restrições parlamentares. Porém, em função do mesmo fator de ordenamento jurídico, a tramitação e efetivação das medidas concedem ao Poder Legislativo a capacidade de realizar alterações que no ordinário não teria, aumentando o controle parlamentar sobre a execução das contas públicas (CARQUEIJA et al, 2021; GIACOMONI, 2009; PEDERIVA; LUSTOSA, 2007). Nesse sentido, medidas como a MP 936/2020, que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e sobre medidas trabalhistas complementares para o enfrentamento do estado de calamidade pública, sofreram pelos parlamentares mudanças significativas na conversão de lei como os prazos de suspensão e faixas salarial atendidas em acordos.

Portanto, a partir do já exposto, as principais características observadas no orçamento paralelo no exercício de 2020 foram:

- a) Finalidade particular, os dispêndios e recursos levantados são centralizados em uma necessidade específica aparte do corrente;
- b) Estresse para intervenção Estatal, pressão provocada pela conjuntura socioeconômica para interposição na estrutura pelos agentes públicos;
- c) Alto, expressivo e crescente montante, é levantada receitas e despesas públicas de valor significativo no orçamento executado;
- d) Processo orçamentário distinto, separação das contas públicas do regime regular, com estágios e processamento de execução com decurso inferior;

- e) Controle difuso sobre as contas públicas, com a intensa demanda e regime jurídico que permite ao Poder Legislativo realizar alterações significativas na execução, o domínio não delimitado sobre as contas.

## 5. Considerações finais

Com o referencial teórico levantado e as medidas tomadas para combater a calamidade pública evidenciaram a importância de um regime paralelo e uso de créditos extraordinários de maneira específica para atender a urgência e relevância para evitar os impactos da pandemia do COVID-19. E em um contexto imprevisível sobre a dimensão e efeitos que seria causado pela crise sanitária, foi importante a intervenção estatal para tentar manter o cumprimento com as necessidades básicas e extraordinárias da situação. Com o respaldo jurídico criado também, o orçamento paralelo ainda está em um processo de entendimento incipiente, visto o arcabouço fiscal e orçamentário existente no país.

Além disso, apesar da fase de planejamento não contar com a regular autorização legislativa, a participação dos agentes públicos na tramitação das medidas provisórias apresentou como um ponto interessante para que as alterações orçamentárias fossem feitas como contraponto e equilíbrio fiscal. Ainda assim, a eminência situacional provocou que as medidas adotadas, como a criação do regime extraordinário, que ainda necessitassem de normalização posterior para evitar discordâncias sobre as regras orçamentárias. Outro ponto, devido a quantidade e a aceleração nas medidas, a transparência à população sobre essas ações também se torna um ponto de discussão, tendo em vista a implicação imediata nos serviços públicos.

Apesar de não ter sido o recorte dessa dissertação, vale ressaltar que a criação de um regime fiscal extraordinário proporcionou base política e jurídica para o uso de outras medidas extraordinárias fora do exercício orçamentário de 2020. Como foi o caso da ampliação da vigência do auxílio financeiro às famílias e cidadãos em estado de vulnerabilidade socioeconômica. O impacto no ordenamento de exercícios orçamentários posteriores, como o pagamento de créditos extraordinários remanescentes, execução e o planejamento das contas públicas, também se torna uma questão a ser explorada em futuros trabalhos. E um outro ponto relevante, seria realizar a comparação entre as medidas adotadas no Brasil e nos outros países, que também tiveram que lidar com a pandemia em escalas semelhantes ou diferentes da vivenciada.

Neste sentido, a criação de um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações alinhado ao uso de créditos extraordinários com maior flexibilidade em um contexto específico, provocou um orçamento paralelo caracterizado por atributos particularizados. Também, não foi possível estabelecer uma correlação entre a frequência no

uso de créditos extraordinários com o aumento da dívida pública ou impacto em indicadores econômicos. Além disso, foi possível constatar o protagonismo do orçamento público para que fossem realizadas as ações que necessárias tanto para manter os direitos fundamentais da nação, como para amenizar impactos na estrutura econômica do país.

## Bibliografia

AFONSO, J. R. Orçamento Público no Brasil: História e Premência de Reforma. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, v. 17, n. 1, p. 9–28, 2016.

AFONSO, J. R. R. Orçamento e Finanças Públicas na elaboração da Constituição de 1988. **Fgv Ibre**, v. Texto de D, p. 0–34, 2015.

ALMIRO, A. **O controle político do orçamento**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://doi.org/10.21874/rsp.v69i01.4902>>. Acesso em: 7 jan. 2023.

AUERBACH, A. J.; GALE, W. The effects of the COVID pandemic on the federal budget outlook. **Business Economics**, v. 55, n. 4, p. 202–212, 1 out. 2020.

BHARGAVA, A. et al. Econometrics, Statistics and Computational Approaches in Food and Health Sciences. **Econometrics, Statistics and Computational Approaches in Food and Health Sciences**, n. January 2006, 2010.

BOOTH, W. C.; COLOMB, G. G.; WILLIAMS, J. M. **A Arte da Pesquisa**. 3ª ed. [s.l.] São Paulo: Martins Fontes, 2008.

BRASIL. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm)>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 1 nov. 2020.

BRASIL. **Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm)>. Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6, de 2020**. Portal da Legislação, Brasília, DF, 20 mar.

2020a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm)>.

Acesso em 24 set. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional n° 95, de 15 de dezembro de 2016**. Portal da Legislação, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>. Acesso em 24 set. 2020.

BRASIL. Portal da Legislação. **Medidas Provisórias**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias>>. Acesso em 20 jan. 2023d.

BRASIL, C. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

BRASIL, Ministério da Economia (Tesouro Nacional). **Dívida Pública Federal**. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/divida-publica-federal>>. Acesso em 20 jan 2023d.

BRASIL, Ministério da Economia (Tesouro Nacional). **Execução Orçamentária e Financeira**. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/divida-publica-federal>>. Acesso em 20 jan 2023d.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. BRASIL: [s.n.]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%201-2023.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2022.

CARQUEIJA, J. C. ET AL. **Principais Impactos dos Gastos Públicos com o Enfrentamento à Pandemia: Uma Análise prévia dos Aspectos Contábeis** *Revista Horizontes Interdisciplinares da Gestão*. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<http://hig.unihorizontes.br/index.php/Hig>>.

COUTO, L. F. A Crise do Covid-19, regras orçamentárias e suas interpretações: mudanças necessárias? **Nota Técnica / IPEA Diest**, v. 28, p. 11, 2020.

DANTAS, B. et al. Crise e execução do orçamento público no contexto atual brasileiro. **Fórum Administrativo - FA**, p. 9–19, 2020.



DE ABREU, W. M.; GOMES, R. C. O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória: Existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação? **Revista de Administracao Publica**, v. 47, n. 2, p. 515–540, 2013.

DWECK, E. Pandemia e desafios estruturais do CEIS : financiamento do SUS , federalismo da saúde e as relações público-privadas Pandemia e desafios estruturais do CEIS : financiamento do SUS , federalismo da saúde e as relações público-privadas 4. n. March, 2021.

ELYSIO, E. et al. **TEMA 1 Orçamento Público no Contexto de Recuperação Econômica Receitas de Desestatizações: Novo Orçamento Paralelo?-Uma Análise sobre a Dinâmica Alocativa após a Implementação do Teto de Gastos.** [s.l: s.n.].

FAGUNDES, D.; JUNIOR, C.; MANOEL, L. Coronacrise : Limites , Insuficiências E Escassos Acertos. v. 30, n. 2, p. 0–1, 2020.

FONSECA, R. C. S. **O orçamento público e suas emergências programadas: um estudo sobre a abertura de créditos extraordinários por medida provisória (2008-2015).** [s.l.] Universidade de Brasília, 2016.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público.** 14<sup>a</sup> ed. [s.l.] São Paulo, Editora Atlas S.A., 2009.

GRIGORYEV, L. M. Global social drama of pandemic and recession. **Population and Economics**, v. 4, n. 2, p. 18–25, 2020.

HALPERIN, S. ; H. O. Political Research: Methods and Practical Skills. **Oxford**, 2012.

HISCOTT, J. et al. The global impact of the coronavirus pandemic. **Cytokine and Growth Factor Reviews**, v. 53, n. May, p. 1–9, 2020.

IANONI, M.; AUGUSTO, C. B. (ORGANIZATION); SANTOS, R. D. DOS (ORGANIZATION). **Três crises: sanitária, econômica e política.** [s.l: s.n.].

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Inflação. Disponível em: <[ibge.gov.br/explica/inflacao.php](http://ibge.gov.br/explica/inflacao.php)>. Acesso em: 01 fev 2023d.

JUNIOR, R. R. F.; RITA, L. P. S. Impactos da Covid-19 na economia: limites, desafios e políticas. **Revista Teste**, v. 1, n. 7, p. 35–47, 2020.

KING, J. et al. Congressional budget responses to the pandemic: Fund health care, not warfare. **American Journal of Public Health**, v. 111, n. 2, p. 200–201, 2021.

- LIMA, A. V. DE; FREITAS, E. DE A. A Pandemia E Os Impactos Na Economia Brasileira. **Boletim Economia Empírica**, v. I, n. IV, p. 17–24, 2020.
- MANCINI, B.; PIRES, V. (ORGANIZATION); SATHLER, A. R. (ORGANIZATION). **Orçamento-programa: alguns desafios para sua efetividade no Brasil**. [s.l: s.n.].
- MARANHÃO, R. DE A.; SENHORAS, E. M. Boletim de Conjuntura Energética. **Revista UFRR**, v. 2, p. 41–48, 2020.
- PEDERIVA, J. HENRIQUE; LUSTOSA, P. R. B. Créditos Extraordinários e Medidas Provisórias no Brasil: uma Análise Sistêmica. **RAC-Eletrônica**, v. 1, n. 2, p. 97–113, 2007.
- PEDERIVA, J.; MARCELINO, D.; RENNO, L. **A conexão orçamentária: representação política, orçamento público e qualidade da democracia no Brasil e na Argentina**. São Paulo: Francis: [s.n.].
- PEREZINO, L. F. DE M. Crédito extraordinário : discussão sobre tramitação e forma de operacionalização. p. 297–306, 1999.
- PINHEIRO, V. C. Inflação, poder e processo orçamentário no Brasil — 1988 a 1993. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 141–164, 2015.
- PIRES, M. C. Política econômica e estabilização: uma breve análise da recessão brasileira. **Brazilian Keynesian Review**, v. 2, n. 2, p. 247–251, 2017.
- PORTO, A.; GUIMARÃES, R. “ Direito Financeiro de Guerra ” e Coronavírus : estudos sobre a ADI 6357 e a EC nº 106 ( Orçamento de Guerra ) Luma Cavaleiro de Macêdo Scaff. v. 106, 2020.
- PRUDENTE, L.; MUCHAGATA, M.; PONTUAL, P. **Políticas públicas: análises e respostas para a pandemia**. [s.l: s.n.].
- REIS, G. A. **Criação indiscriminada de créditos extraordinários: análise crítica calcada no princípio orçamentário da legalidade, no paradigma da programação e na natureza institucional do orçamento público**. [s.l.] Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2011.
- ROCHA, D. G. DA. Política e processo orçamentário no Brasil: Uma avaliação sobre a utilização dos créditos extraordinários (1995 a 2008). **Universidade de Brasília**, v. 3, p. 464, 2009.

ROCHA, D. G. DA; MARCELINO, G. F.; SANTANA, C. M. Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. **Revista de Administração**, v. 48, n. 4, p. 813–827, 2013.

RUTH. Coronavirus crisis: fiscal cost of support measures since the Budget nearly £190bn. v. 000, p. 1–18, 2020.

SALVADOR, E.; TEIXEIRA, S. O. ORÇAMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista Políticas Públicas**, v. 18, n. 1, p. 15, 2014.

SANTOS, A. J. DOS. Alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal. **Escola de Administração**, p. 1–23, 2001.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Manual Técnico de Orçamento - MTO 2020**. BRASIL: [s.n.].

SILBER, S. D. A fragilidade econômica e financeira na pandemia do Sars-Covid-19. **Estudos Avancados**, v. 34, n. 100, p. 107–115, 2020.

SILVA, M. S. Política Econômica Emergencial Orientada Para a Redução Dos Impactos Da Pandemia Da Covid-19 No Brasil: Medidas Fiscais, De Provisão De Liquidez E De Liberação De Capital. **IPEA - Sumário Executivo**, v. d, p. 1–23, 2020.

SORENSEN, G. Economia Brasileira Pré, Durante E Pós-Pandemia Do Covid-19: Impactos E Reflexões. **Journal of Chemical Information and Modeling**, v. 53, n. 9, p. 1689–1699, 2019.

VON HAGEN, J. **Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance**. Washington, DC: [s.n.]. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6667>>. Acesso em: 15 dez. 2022.

XAVIER, E. C. O BRASIL NO COVID-19 E NO PÓS COVID-19: Análises e Apoio da Economia Brasileira. p. 118–124, 2020.