

Orçamento em Tempos de Pandemia: Implicações do Orçamento de Guerra na Sistemática Orçamentária Brasileira

IONARA OLIVEIRA CARDOSO OLIVEIRA CRUZ

Universidade Católica de Brasília

DIANA VAZ DE LIMA

Universidade de Brasília

NAYÁ NEVES DE MIRANDA

Universidade de Brasília

Resumo

Este estudo teve como objetivo analisar as implicações do “Orçamento de Guerra” e discutir as lições desses tempos de pandemia na sistemática orçamentária brasileira. Para tratar a questão da pesquisa, foi efetuado estudo sobre as inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 106/2020 e analisadas as repercussões das novas regras temporariamente estabelecidas. Sobre os achados da pesquisa, um primeiro olhar sobre a EC nº 106/2020 parece apontar para a insipiência do arcabouço legal orçamentário brasileiro no que tange ao trato com situações excepcionais. Considerando que a Lei Orçamentária do Governo Federal já havia sido aprovada com deficit de 343 bilhões de reais no corrente exercício (LOA 2020), e que essa situação também já havia acontecido em 2019 (LOA 2019), demonstrando que as finanças nacionais já se encontravam deficitárias mesmo antes de pandemia, é com inquietação que se vê a abertura de espaço para normatizações que facilitem a forma de contratação pelo Estado e ampliem as possibilidades de aumento de despesas, principalmente, em uma realidade orçamentária como a brasileira, onde as despesas obrigatórias em geral marcam profundamente o orçamento, sem contar a ampla possibilidade de aumento do endividamento em um país já endividado. Há ainda a preocupação com a subjetividade de dispositivos que tornarão praticamente impossível a responsabilidade por eventuais abusos e a apreensão para que o aspecto fiscal não seja negligenciado. Esta pandemia talvez venha a ensinar que o Brasil precisa ter um plano para momentos excepcionais e que criar este plano no calor do momento não é uma forma eficiente de lidar com problemas complexos.

Palavras-chave: Pandemia; Orçamento de Guerra; Setor Público; Brasil.

1. INTRODUÇÃO

Publicada em 8 de maio de 2020, a Emenda Constitucional nº 106 “Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia”. O principal propósito da EC nº 106/2020 foi facilitar a execução do orçamento brasileiro relacionado às ações de combate à Covid-19 e a forma de contratação do Estado neste período, ampliando as possibilidades de aumento de despesas. Para tanto, afasta a aplicação de diversos dispositivos legais e constitucionais. Há também a expectativa de afastar possíveis problemas jurídicos para os gestores que decidem sobre a execução orçamentária. Tanto é assim que a EC nº 106/2020 traz expressamente a convalidação de atos de gestão praticados desde 20 de março do corrente ano.

Registre-se que no âmbito da União, o estado de calamidade pública foi reconhecido pelo Congresso Nacional por meio do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 88/2020, tendo sido aprovado na Câmara dos Deputados no mesmo dia da apresentação da Mensagem Presidencial nº 93, de 18 de março de 2020 e, pelo Senado Federal, em sessão virtual inédita, ocorrida no dia 20 de março de 2020.

Em suas considerações sobre o teor da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 10/2020, base da Emenda Constitucional nº 106/2020, a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, entre outras críticas, trouxe que o rito empregado na PEC desde sua tramitação na Câmara dos Deputados destoava das normas do processo legislativo, não sendo acompanhada, por exemplo, de uma justificativa em que o proponente apresenta as razões que fundamentam a proposição protocolada, elemento fundamental para a transparência do processo legislativo. A consultoria também destacou que não havia ficado clara a razão de diversos dispositivos terem sido propostos pela PEC e não por outro tipo de proposição legislativa (Senado, 2020).

Toda essa preocupação surge do fato de que na administração pública o orçamento é o instrumento de controle preventivo que sinaliza o caminho a ser seguido, dando a necessária autorização para o Estado arrecadar e gastar dentro dos limites contidos no próprio orçamento (Lima, 2018). Ao longo dos anos, questões relevantes foram incorporadas na sistemática orçamentária e serviram como ponto de referência para implementação desse instrumento nas organizações governamentais de todo o mundo (Pires & Mota, 2006; Abreu & Câmara, 2015).

Vários são os tipos/técnicas de orçamento público praticados pelos governos nacionais (Silva, 1973; Giacomoni, 2019). No Brasil, a técnica atualmente adotada é a do orçamento-programa. Criado pelo Decreto-Lei nº 200/1967, o orçamento-programa possibilita organizar as despesas por funções e estruturar a execução orçamentária por programas, auxiliando o Executivo nas tarefas do processo administrativo: programação, execução e controle (Giacomoni, 2019; Nunes, Oliveira & Béu, 2015; Pires & Sathler, 2018; Lima, 2018). Apesar de criticada às vezes por tornar difícil e demorada a decisão governamental, e não raramente serem flagradas inconsistências nos programas governamentais, a técnica de orçamento-programa deu aos governos possibilidades de melhorar seu desempenho e criou novas condições para organizar as ações (programas) (Pires & Sathler, 2018).

Nos últimos anos, contudo, as regras orçamentárias no Brasil têm sofrido muitas alterações, como as Emendas Constitucionais nºs 86/2015, 95/2016, 100/2019 e 102/2019, mudando, entre outros, a forma como o plano plurianual apresenta os objetivos e as metas do governo e trazendo implicações para a flexibilidade do gasto público (Couto, 2020). Em 2019, outras três propostas de emendas à Constituição Federal (PECs nº 186, 187 e 188) foram enviadas ao Congresso Nacional brasileiro e encontram-se em tramitação, revelando a pressão por mudanças na sistemática orçamentária brasileira.

Em março de 2020, com a decretação da disseminação do novo coronavírus como uma pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e apoiada no reconhecimento de estado de calamidade pelo Presidente da República do Brasil, foi exigida dos parlamentares brasileiros a junção de esforços para conter os impactos negativos da pandemia, fazendo com que novas regras orçamentárias fossem materializadas, ainda que em caráter temporário, o que culminou na aprovação da EC nº 106/2020, denominada de "Orçamento de Guerra".

Diante desse cenário, considerando que o orçamento público é um campo em permanente reforma, uma vez que reflete as mudanças que ocorrem na sociedade (Pires & Sathler, 2018), o presente estudo tem como objetivo analisar as implicações do "Orçamento de Guerra" e discutir as lições desses tempos de pandemia na sistemática orçamentária brasileira.

2. DESENVOLVIMENTO

Segundo Almeida e Costa (2019), o orçamento é composto por um sistema de planejamento integrado que contém leis orçamentárias de caráter preventivo e autorizativo, contendo a previsão de receitas e fixação de despesas. Para Giacomoni (2019), trata-se de um mecanismo aprovado por lei no qual metas, objetivos e diretrizes são traçadas, especificadas as prioridades e as demandas dos habitantes em um determinado tempo, visando que a execução das atividades aconteça de forma eficaz e transparente.

Para que seja um efetivo instrumento na programação das atividades dos governos, os orçamentos são organizados sob alguns tipos e técnicas, entre eles, o orçamento clássico/tradicional, o orçamento-programa, o orçamento participativo e o orçamento por desempenho. Ao discutir o orçamento tradicional *versus* o orçamento moderno, Cruz (2010) apresenta que a distinção se destaca, sobretudo, pela função precípua que o orçamento detém em cada momento e a vinculação ou não com o critério de planejamento. De acordo com a pesquisadora, enquanto os chamados orçamentos tradicionais se destacam pela tentativa de controle político sobre o Poder Executivo de um lado e desvinculação dos critérios de planejamento do outro, nos orçamentos modernos ganha destaque o aspecto econômico, no qual o orçamento também passaria a ser um instrumento de política fiscal.

No Brasil, a técnica orçamentária adotada é a do orçamento-programa. Introduzido com a promulgação da Lei nº 4.320/1964 e do Decreto-Lei nº 200/1967, consiste em um instrumento de operacionalização da ação governamental (Cruz, 2010). A concepção do orçamento-programa está ligada à ideia de planejamento, em que devem ser considerados os objetivos que o governo pretende alcançar durante um período determinado de tempo (Noblat; Barcelos & Souza, 2014). A técnica do orçamento-programa é baseada em três dimensões: objeto de gasto, programa de trabalho e planejamento. Em sua elaboração, são considerados todos os custos dos programas, inclusive, os que ultrapassam o exercício financeiro, definido como um plano de trabalho expresso por programas, objetivos e ações a serem realizadas em um período pré-determinado, mensurados por metas e indicadores.

Na prática, o orçamento-programa representa o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização, tendo a alocação de recursos a consecução de objetivos e metas (Lima, 2018; Almeida & Costa, 2019; Giacomoni, 2019). De acordo com Pires (2018), o orçamento-programa desloca o foco da atenção orçamentária do controle político (sem menosprezar ou afrouxar este) para o planejamento (clara definição dos objetivos e metas a serem atingidos com a realização dos dispêndios, em busca do cumprimento das funções governamentais) e para a gestão econômico-financeira (busca da melhor relação custo-benefício dos gastos). Para Mancini (2018), a estruturação por programas é pressuposto de

algumas correntes que defendem a orçamentação por desempenho, porém, o orçamento-programa adotado no Brasil está alinhado à estrutura de apresentação do orçamento e não à forma de organizar as despesas públicas com base em programas, objetivos e mensuração de resultados.

Entre os desafios para a efetividade do orçamento-programa no Brasil, contudo, estão a manutenção das ações governamentais e a tendência em incrementar o orçamento anterior, ano após ano; a supervalorização das leis orçamentárias em detrimento das leis de diretrizes e dos planos plurianuais; e as alterações, pelos legisladores, do projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), elaborado por áreas técnicas impondo dificuldades de implementação daquilo que é planejado no momento de formulação das políticas públicas e programas governamentais (Mancini, 2018). Peres e Santos (2018) destacam ainda o distanciamento entre áreas-fim e áreas-meio, o qual gera concentração e fragmentação dos sistemas de informação nas áreas, que dificulta a otimização dos gastos.

Com o advento da pandemia da Covid-19 e a consequente necessidade de facilitar a execução do orçamento brasileiro e ampliar as possibilidades de aumento de despesas, em 31 de março de 2020 foi apresentada a minuta de proposição legislativa (MIP) nº 1, com o objetivo de instituir no Brasil o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. No despacho da MIP foi apresentado que a sua submissão era em caráter excepcional, tendo em vista a impossibilidade momentânea de apresentação de proposições de iniciativa coletiva obrigatória, como é o caso das Propostas de Emenda à Constituição. Conforme decisão em plenário, em 1º de abril de 2020 a MIP nº 1/2020 passou a tramitar como Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 10, de 2020.

Ainda em 1º de abril de 2020, a PEC nº 10/2020 foi submetida excepcionalmente ao plenário, uma vez que conforme §1º do art. 2º da Resolução nº 14/2020 foram suspensas as reuniões de comissões durante a emergência internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19). A PEC foi então publicada neste mesmo dia e entrou em sessão deliberativa extraordinária virtual. O texto foi aprovado em dois turnos no dia 3 de abril de 2020, por meio do Sistema de Deliberação Remota (SDR).

Após tramitação na Câmara dos Deputados, a PEC foi enviada em 6 de abril de 2020 para a mesa do Senado Federal. Nos dias 15 e 17 de abril, o Senado Federal aprovou a PEC nº 10/2020 em 1º e 2º turnos, respectivamente. Como houve alteração, a matéria voltou para análise da Câmara dos Deputados, onde foi aprovada em 1º e 2º turnos nos dias 4 e 6 de maio do corrente. Em 7 de maio de 2020, a PEC foi promulgada pelas Mesas das Casas Legislativas como Emenda Constitucional nº 106/2020, denominada "Orçamento de Guerra" e, no dia 8 de maio de 2020, seu texto foi publicado na Seção 1 do Diário Oficial da União, edição 87, entrando em vigor na data da publicação, com revogação programada para acontecer automaticamente na data do encerramento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional (em princípio, 31/12/2020).

Da perspectiva da execução orçamentária, o "Orçamento de Guerra" permite a adoção de processos simplificados de contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial, e de obras, serviços e compras que assegurem, quando possível, competição e igualdade de condições a todos os concorrentes (EC 106, art. 2º). Mesmo com o advento do "Orçamento de Guerra", a abertura de crédito extraordinário continua sendo admitida apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Registre-se ainda que com as suas excepcionalidades, o “Orçamento de Guerra” guarda as mesmas características presentes na técnica do orçamento-programa. Ao dispor sobre a forma de identificação das autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia e de seus efeitos sociais e econômicos, o Decreto do Presidente da República nº 10.360, de 21 de maio de 2020, mantém as mesmas orientações que já são observadas na concepção do orçamento-programa. A autorização temporária para realização de despesas em programações orçamentárias, cuja finalidade exclusiva restringe-se ao enfrentamento da situação de calamidade pública, guarda observância à classificação funcional programática.

3. IMPLICAÇÕES DO “ORÇAMENTO DE GUERRA” NA SISTEMÁTICA ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA

Para facilitar a execução orçamentária de medidas emergenciais, a Emenda Constitucional nº 106/2020 cria um regime extraordinário, afastando a aplicação de dispositivos legais e constitucionais. O processo simplificado de contratação de pessoal temporário dispensa a observância do § 1º do art. 169 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, no que se refere à contratação de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 da CRFB. Isto significa dizer que as exigências de prévia e suficiente dotação orçamentária, bem como a autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), deixam de existir na duração deste regime extraordinário. Há também a simplificação para contratação de obras, serviços e compras que, quando possível, assegurarão a competição e a igualdade de condições aos concorrentes. (EC 106/2020, art. 2º).

A Emenda Constitucional nº 106/2020 também permitiu que as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficassem dispensados da 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. (EC 106/2020, art. 3º). Beneficia, inclusive, pessoas jurídicas em débito com o sistema da seguridade social que agora já podem contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, com o afastamento da aplicação do disposto no art. 195, § 3º, da CRFB.

Uma discussão que se coloca é se a EC nº 106/2020 afasta o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CRFB, que assim dispõe: “Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. Outro aspecto que merece destaque é a dispensa do cumprimento da Regra de Ouro. O art. 167, *caput*, inciso III da CRFB veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital. Isto significa dizer que o ente não pode se endividar para pagar despesas correntes.

No caso do Governo Federal, para o presente exercício, significa que tudo o mais que poderá ser criado para pagar despesas correntes em tempos de pandemia será acrescido aos mais de 340 bilhões de reais de deficit (despesas maiores que receitas) já previstos na Lei Orçamentária aprovada para o exercício financeiro de 2020 (LOA 2020), demonstrando que as finanças nacionais já se encontravam deficitárias mesmo antes da pandemia. O mesmo aconteceu no orçamento de 2019, onde a LOA do Governo Federal previa um valor próximo a

R\$ 260 bilhões de reais de deficit, com a necessidade de autorização específica do Poder Legislativo para se efetivar.

Registre-se que o art. 5º da EC nº 106/2020 busca garantir transparência aos gastos no combate à pandemia, exigindo que a execução seja feita através de programações orçamentárias específicas ou com marcadores de identificação, além de exigir uma demonstração em separado no relatório a que se refere o art. 165, § 3º da CRFB, que é o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). Contudo, esta separação chama atenção para o trato com o Princípio da Unidade Orçamentária, previsto no § 5º do art. 165 da CRFB, bem como nos artigos 2º, *caput*, e 27 da Lei 4320/1964.

Uma discussão é se esta separação dos custos bem como as alterações orçamentárias e alterações de despesas sem autorização prévia específica do Congresso Nacional não configuraria um afastamento desse Princípio, segundo o qual os orçamentos de todos os órgãos que constituem o setor público devem fundamentar-se segundo uma única política orçamentária, estruturar-se uniformemente e ajustar-se a um método único.

Um facilitador na marcação dos recursos destinados às ações de combate à Covid-19 foi a criação da ação orçamentária 21C0 - *Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus*, idealizada na modalidade multisetorial e, dada a organização da atuação governamental, está sendo executada por unidades orçamentárias de diferentes órgãos, considerando a temática desenvolvida pelo setor à qual está vinculada.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um primeiro olhar sobre a EC nº 106/2020 parece apontar para a insipiência do arcabouço legal orçamentário no que tange ao trato com situações excepcionais. A mera previsão de possibilidade de edição de medida provisória de crédito extraordinário parece não ser suficiente. Esta ausência de normativo para momentos excepcionais preocupa não somente pelo vazio legal em si, mas também porque abre espaço para normatizações bastante elásticas sobre contratações, seja de pessoal, seja de obras, serviços e compras. Há de se considerar que em uma realidade orçamentária como a brasileira, onde as despesas obrigatórias em geral marcam profundamente o orçamento, a possibilidade de ampliação é foco de preocupação.

Outro ponto de destaque é a ampla possibilidade de aumento do endividamento em um país já endividado. Como mencionado, mesmo antes da pandemia, o país já vinha enfrentando sucessivos deficit primários e, nos últimos exercícios, foi incapaz de cumprir com as obrigações de custeio, sem a realização de operações de crédito para custear despesas correntes.

Há ainda que destacar a subjetividade de dispositivos que tornarão praticamente impossível a responsabilização por eventuais abusos. Já se tem notícias de compras superfaturadas, e de prisões de agentes públicos Brasil afora. A questão é: será que o arcabouço legal excessivamente genérico em suas definições não inviabilizará a condenação de quem, efetivamente, cometeu crime contra a Administração Pública?

É certo a pandemia da Covid-19 exigiu de todos um novo modo de agir e, para o Estado, é imperioso que faça frente às necessidades básicas da população, reduzindo o número de mortes e entregando um atendimento de saúde adequado. Porém, o aspecto fiscal não pode ser negligenciado. A conta vai chegar e talvez o custo de tanta liberdade de atuação pública para autorização de despesas seja caro demais. Esta pandemia talvez venha a ensinar que o Brasil precisa ter um plano para momentos excepcionais e que criar este plano no calor do momento não é uma forma eficiente de lidar com problemas complexos.

REFERÊNCIAS

- Abreu, C. R. D., & Câmara, L. M. (2015). O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura.
- Almeida, H. M., & Costa, A. V. (2019). Orçamento Público como Mecanismo de Planejamento para a Gestão. ID on line Revista de Psicologia, 13(43), 559-577.
- Cruz, I. O. C. O. (2010). Orçamento Público no Congresso Nacional: uma análise clara e objetiva dos temas mais importantes (e complexos) do Legislativo brasileiro. Brasília.
- Couto, L. F. (2020). Nota Técnica n. 28 (Diest) : A Crise do Covid-19, regras orçamentárias e suas interpretações : mudanças necessárias?. Brasília, IPEA.
- Giacomoni, J. (2019). Orçamento governamental: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas.
- Lima, D. V. (2018). Orçamento, Contabilidade e Gestão no Setor Público. São Paulo: Atlas.
- Mancini, B. (2018). Orçamento-programa: alguns desafios para sua efetividade no Brasil. In Pires, V.; Sathler, A. R. (Organizadores). Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018.
- Noblat, P. L. D., Barcelos, C. L. K., & Souza, B. C. G. D. (2014). Módulo 1: introdução.
- Nunes, A., Oliveira, R. B., & Beú, R. B. (2015). Orçamento-Programa no Contexto da Gestão Pública. Revista eletrônica em gestão, educação e tecnologia ambiental, 19(3), 424-432.
- Peres, U. D.; Santos, F. P. (2018). Orçamento-programa: incrementalismo, racionalismo e política. In Pires, V.; Sathler, A. R. (Organizadores). (2018). Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018.
- Pires, J. S. D. B., & Motta, W. F. (2006). A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. Enfoque: Reflexão Contábil, 25(2), 16-25.
- Pires, V.; & Sathler, A. R. (2018). Orçamento público no Brasil: um olhar para além das metodologias orçamentárias hegemônicas, em busca de uma estratégia de inovação em contexto complexo. In Pires, V.; Sathler, A. R. (Organizadores). Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018.
- Senado Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. (2020). Nota Técnica 95/2020 Análise da PEC 10/2020.
- Silva, S. de S. e. (1973). Novas Técnicas do Orçamento Público. Revista do Serviço Público, 108(2), 89-98.