



ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília – DF

Ano 58

231

julho a setembro de 2021

SENADO FEDERAL



Direito financeiro da crise

A modulação da legislação orçamentário-financeira para o combate aos efeitos da Covid-19

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR
FABIANO DE FIGUEIRÊDO ARAUJO

Resumo: Este artigo objetiva investigar a modelagem da normatização financeira e orçamentária para o enfrentamento dos efeitos da Covid-19, configurada como um efetivo *Direito Financeiro da Crise*. Essa modelagem acarretou a suspensão do paradigma normativo ordinário de controle fiscal em favor de uma normatização extraordinária, evidenciada por três fatos: o reconhecimento da calamidade fiscal da União, a concessão de medida liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357 e a Emenda Constitucional nº 106/2020. A construção de um *Direito Financeiro da Crise* é um mecanismo adequado para o enfrentamento da Covid-19, mas acaba demonstrando a tendência de preocupação mais conjuntural que estrutural da legislação orçamentária brasileira.

Palavras-chave: *Direito Financeiro da Crise*. Covid-19. ADI nº 6.357. Emenda Constitucional nº 106/2020.

Budgetary crisis law: a change of Brazilian budgetary law to face the effects of Covid-19

Abstract: This paper aims to produce an investigation in a budgetary regulation to face the effects of Covid-19 in Brazil, configured as an effective *Budgetary Crisis Law*. This model causes a suspension of the ordinary budgetary law, with the construction of extraordinary regulation, evidenced by three facts: the recognition of the Union's fiscal calamity, a provisional remedy in Direct Action of Unconstitutionality n. 6.357, and the Constitutional Amendment n. 106/2020. The construction of a *Budgetary Crisis Law* ended up being an adequate mechanism to face the effects of Covid-19, but it confirmed a tendency for Brazilian budgetary law to be more concerned with immediate issues.

Recebido em 5/10/20
Aprovado em 11/1/21

Keywords: *Budgetary Crisis Law. Covid-19. ADI n. 6.357. Constitutional Amendment n. 106/2020.*

1 Considerações iniciais: paradigma normativo e contexto do *Direito Financeiro da Crise*

A recente pandemia da Covid-19 enseja um cenário fático-jurídico desafiador. O contexto sem precedentes influencia diretamente o processo de execução orçamentário-financeira no Brasil.

Afinal, não há dúvidas de que o Estado é instrumento essencial e estratégico para o combate aos efeitos negativos da pandemia, como sustentáculo de medidas de enfrentamento do grave problema sanitário e das suas muito sensíveis consequências econômicas. É natural, pois, o aumento de dispêndios públicos para dar a cobertura orçamentário-fiscal necessária à confrontação dos efeitos da Covid-19. Isso é verificado à saciedade nos últimos meses, em face da abertura de inúmeras ações orçamentárias com o intuito de atender à ampliação da estrutura de assistência pública à saúde e às políticas públicas de enfrentamento das consequências econômicas da pandemia. Como rápidos exemplos, podem-se citar:

(i) as Medidas Provisórias (MPs) n^{os} 924, de 13/3/2020, 940, de 2/4/2020, e 969, de 20/5/2020 (BRASIL, 2020f, 2020h, 2020i), que abriram créditos extraordinários na casa de dezenas de bilhões de reais para atender a políticas de assistência à saúde e enfrentar a emergência decorrente da Covid-19;

(ii) a MP n^o 937, de 2/4/2020 (BRASIL, 2020g), que abriu crédito extraordinário no importe de 98 bilhões de reais para dar cobertura ao pagamento do Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, Devido à Pandemia da Covid-19, instituído pela Lei n^o 13.982, de 2/4/2020 (BRASIL, 2020e).

Tais exemplos estão longe de ser singulares no esforço fiscal empreendido no atual contexto. Há notícias de que o secretário do Tesouro Nacional da Secretaria Especial da Fazenda do Ministério da Economia explicitou que a previsão de déficit primário em 2020 ficaria na casa de 700 bilhões de reais, decorrente do alargado incremento de dispêndios públicos relacionados, de forma direta ou indireta, ao combate à Covid-19 (COM DEFICIT..., 2020).

Muitas condutas estatais no primeiro semestre de 2020 consubstanciaram empreendimento à margem de qualquer prognose recente, tais

como a criação de linhas de crédito emergencial (MP nº 944/2020 e Lei nº 13.999/2020), a concessão de subvenções sociais, aquisições imediatas e urgentes de medicamentos e até despesas relacionadas com o resgate de brasileiros no exterior.

Não há dúvidas de que todos os mecanismos de engendramento orçamentários têm sido empregados, inclusive ferramentas que não costumam ser utilizadas ordinariamente no âmbito orçamentário. Com efeito, a própria institucionalidade jurídica tradicional ampara alguns mecanismos de flexibilidade do orçamento necessários ao atendimento de questões emergenciais e urgentes.

A título de ilustração, cita-se o próprio crédito extraordinário, que, conforme o art. 167, § 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) (BRASIL, [2021a]), é utilizado para atender a despesas imprevisíveis e urgentes – única norma de caráter orçamentário que pode ser formalizada por meio de medida provisória, inclusive. Além disso, o Novo Regime Fiscal (NRF), instituído pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 (BRASIL, 2016), também logrou ter instrumentos de maleabilidade fiscal quando acentuou que créditos extraordinários não estariam incluídos no limite de despesa tratado no regime (art. 107, § 6º, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, [2021a])). Com efeito, o modelo do NRF ampara condutas governamentais assertivas em situações de fragilidade econômica, porquanto sua característica basilar é a de instrumentalizar um mecanismo de autorização de dispêndio público sem a necessária correlação com o total de receitas públicas. Goza, pois, de caráter contracíclico uma política fiscal fomentada pelo Banco Mundial para toda a América Latina (VÉGH; VULETIN; RIERA-CRICHTON; FRIEDHEIM; MORANO; CAMARENA, 2018), visto que autoriza, de forma clara, estável e prévia, um teto de gastos públicos, independente do importe da arrecadação estatal, possibilitando que o Estado atue de forma mais expansiva em situações de baixa receita estatal, com o intuito de tentar diminuir os efeitos negativos de uma crise econômica.

Todavia, essas medidas por si sós não seriam suficientes para enfrentar uma crise econômica e sanitária sem precedentes. Afinal, num cenário de decréscimo sensível no âmbito das receitas da União e dos entes subnacionais, não haveria dúvidas de que o grande lastro de recursos para salvaguardar esse incremento de dispêndios seria o endividamento público, utilizado para custear, em grande parte, despesas de caráter corrente (nos termos da Lei nº 4.320, de 1964 (BRASIL, [1982])), potencializando mais ainda o descumprimento da conhecida *regra de ouro* entabulada pelo art. 167, III, da CRFB.

Ademais, a eventual concessão emergencial de benefícios tributários fatalmente só teria higidez normativa (art. 14 da Lei Complementar (LC)

nº 101/2000 (BRASIL, [2021c])) caso houvesse medidas de compensação por aumento ou criação de tributos, cenário evidentemente proibitivo, uma vez que a emergência derivada da Covid-19, sem que tivesse nenhuma prognose, inviabilizaria atestar que a renúncia tributária teria sido considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020 – Lei nº 13.978/2020 (BRASIL, 2020d).

Dessa forma, verifica-se que a ordem normativa financeira teria de ser conformada a um novo paradigma, de efetivo *Direito Financeiro da Crise*. Afinal, como rememora Mendes (2020), Konrad Hesse registrava que “necessidade não conhece [limites]” e que, por isso, é importante a criação de mecanismos normativos expressos para o tratamento da situação extraordinária de necessidade, sob pena de “antecipada capitulação do Direito Constitucional diante do poder dos fatos” (HESSE, 1991, p. 32).¹

A estruturação de um *Direito de Necessidade*² ou *Estado de Crise*³ tem como escopo modelar uma liberdade de condutas e movimentos, por meio de disciplinamento extraordinário com o intuito de superar uma crise mediante a suspensão dos ordinários controles institucionais sobre a temática.

Há nesse paradigma uma clara supremacia de um polo de poder estatal em face de outro (LOEWENSTEIN, 1979, p. 285), como se vê, por exemplo, na formatação do Estado de Sítio, o qual outorga ao Poder Executivo um rol de poderes temporários não existentes em contexto normal, mediante prévia autorização congressual (arts. 138 e 139 da CRFB).

Em geral, situações de crise não logram obter a necessária previsibilidade constitucional e, por isso, podem ensejar soluções à margem do parâmetro normativo, tendo como consequências eventuais a perversão e a arbitrariedade após o deslinde da querela geradora (LOEWENSTEIN, 1979, p. 286). Doutrinadores de renome acentuam inclusive a inviabilidade de tratamento expresso da questão, por essencialmente não consubstanciar matéria que possa ser disciplinada (HESSE, 1991, p. 32).⁴

Contudo, sabe-se que Estados modernos tendem a estruturar, em suas respectivas Constituições, mecanismos que tratem de situações de crises, com o fito de empreender uma juridicidade extraordinária para reger a situação excepcional (SILVA, 2008, p. 618). A lógica por

¹ Hesse (1991), nesse ponto, esclarece que a Lei Fundamental de Bonn de 1949 não apresentou mecanismos para tratamento de situações conflituosas institucionais (a exemplo do Estado de Sítio no paradigma brasileiro), mercê dos abusos cometidos sob a égide do art. 48 da Constituição de Weimar, havendo uma clara lacuna normativa sobre o assunto.

² Denominação utilizada por Canotilho (2003, p. 1.083).

³ Denominação preferida por Loewenstein (1979, p. 285). Ressalte-se que o tratamento da excepcionalidade normativa em contextos de crise é também denominado *Estado de Exceção*; seu teórico mais conhecido é Carl Schmitt, famoso por declarar que “o Soberano é quem decide sobre o estado de exceção” (SCHMITT, 2009, p. 12, tradução nossa).

⁴ Por todos, Carl Schmitt (AGAMBEN, 2004, p. 22).

trás de tal cenário é a de expurgar o incentivo a voluntarismos políticos fomentados por um sentimento *extraconstitucional* de necessidade para a solvência de específica querela relevantíssima (CANOTILHO, 2003, p. 1.086).

Nessa perspectiva, engendra-se uma suspensão rigorosamente transitória e pontual da normatização ordinária para reestabelecer a regularidade institucional ou social existente antes da perturbação ensejadora da crise⁵. Como se vê, um pressuposto inerente à configuração institucional de superação de crise é a sua temporariedade, com o fito específico de solver aquela anormalidade, sob pena de efetiva inauguração de um modelo de arbitrariedade (SILVA, 2008, p. 618). Ademais, a excepcionalidade tende a ser elemento inerente ao instituto, visto que o uso constante de mecanismos permitidos no contexto de jurisprudência de crise levaria a uma inadmissível fragilização do regime democrático de governo (AGAMBEN, 2004, p. 19).

Loewenstein (1979, p. 286) registra que, em geral, há três caminhos distintos para a superação de situações de crises:

(i) um polo de poder assume, de maneira *extraconstitucional* e imediata, determinadas e excepcionais atribuições, muitas transferidas de outro polo de poder, havendo eventual amparo normativo futuro para convalidar condutas previamente empreendidas (*bill de indenidade*)⁶;

⁵ Registre-se que essa suspensão da normatização ordinária configura um cenário menos invasivo institucionalmente do que dispõe a teoria mais tradicional do *Estado de Exceção*. Com efeito, Schmitt (2009, p. 17-18) consignava que numa situação excepcional a necessidade de manutenção do Estado ostenta uma superioridade maior que a validade da norma jurídica, de modo que o Estado suspende a própria ordem jurídica em virtude do direito à sua própria conservação.

⁶ Canotilho (2003, p. 1.094) conta que esse é o mecanismo utilizado pelo Direito Constitucional inglês. De fato, “através do recurso ao *Act of Indemnity ou Indemnity Bill*, o Parlamento legaliza as actuações do governo consideradas ilícitas no momento da sua prática. O *Bill* de Indenidade serve, pois, para apagar a responsabilidade penal ou civil

(ii) a instituição de regramentos expressos no âmbito da ordem jurídica para o tratamento do *Direito de Necessidade*, cenário corriqueiro em Constituições do contexto europeu e latino-americano (CANOTILHO, 2003, p. 1.093); ou

(iii) o polo de poder logra obter poderes delegados do parlamento para a solução do problema subjacente à crise.

No atual cenário de crise, dada a dificuldade do emprego ordinário da legislação financeira para o enfrentamento da Covid-19, verifica-se que o mecanismo institucional acabou moldando um novo paradigma de ordem jurídico-financeira claramente excepcional e suspensiva do modelo ordinário de tratamento orçamentário-financeiro.

Essa ilação pode ser evidenciada mediante o exame de três fatos tematicamente pertinentes: (i) o reconhecimento da calamidade pública para fins do art. 65 da LC nº 101/2000 (BRASIL, [2021c]), com a desnecessidade de cumprimento da meta fiscal prevista ao exercício de 2020; (ii) a concessão de medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.357 (BRASIL, 2020I), na qual foi realizada a interpretação conforme de dispositivos da LC nº 101/2000 e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2020, a fim de afastar a exigência de se demonstrar adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela Covid-19; e (iii) a edição da EC nº 106, de 7/5/2020 (BRASIL, 2020b), que institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para o enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente da Covid-19.

É importante aduzir que a solução da atual crise orçamentário-financeira não ocorreu à

dos membros do Executivo e seus subordinados quando, em casos de emergência, violem as constituições ou as leis”.

margem do espectro normativo: deu-se principalmente por força da muito elogiosa decisão exarada no âmbito da ADI nº 6.357, a qual permitiu, na prática, o adiantamento de medidas supervenientes e corretamente entabuladas pela EC nº 106/2020.

Firmadas essas considerações, passa-se ao exame desses três fatos inerentemente relacionados, que delinearão um modelo de *Direito Financeiro da Crise* para o País.

2 A crise orçamentário-financeira e as etapas de superação

O escopo deste tópico é evidenciar a superação da crise orçamentário-financeira no contexto do combate aos efeitos da Covid-19 mediante três fatos relacionados.

2.1 O reconhecimento da calamidade pública para fins do art. 65 da LC nº 101/2000

A LC nº 101/2000, comumente denominada “Lei de Responsabilidade Fiscal” (LRF), teve como finalidade disciplinar o disposto nos arts. 163 e 169 da CRFB, a fim de dar uniformidade federativa quanto a finanças públicas, regras de endividamento e concessão de garantias, limites para a celebração de operação de créditos, transparência contábil e limites à despesa de pessoal (SCAFF, 2013, p. 44).

A LRF adveio no contexto do Programa de Estabilidade Fiscal, lançado ao final do primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, objetivando, conforme previa a Exposição de Motivos que acompanhou o projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, “a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia” (BRASIL, 1999, p. 10.145).

Entre as suas várias rígidas regras de cunho fiscal está a de que a LDO deverá prever anualmente metas de resultado fiscal (art. 4º, § 1º, da LRF), a fim de nortear o deslinde da execução de despesas confrontando-o com o desempenho de arrecadação fiscal para obter um equilíbrio fiscal.

A própria LRF previu que deveria ser estabelecida normativamente a metodologia de apuração dos resultados primário e nominal (art. 30, § 1º, IV (BRASIL, [2021c])), o que até o presente não ocorreu. Por isso, no âmbito da União, ordinariamente se prevê nas LDOs que a mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária estabeleça a sistemática de avaliação do cumprimento das metas⁷.

O método tradicional de cálculo do resultado fiscal primário no âmbito da União é o *Abaixo da Linha*, o qual tem como norte aferir a variação do fluxo do endividamento público líquido ao promover a subtração entre os ativos do setor público não financeiro e o total de obrigações do setor público não financeiro, excluindo-se os componentes financeiros do resultado fiscal do setor público (SILVA, 2019, p. 229-230).

O resultado fiscal primário previsto na LDO tem vigência anual e, por isso, consoante exigência do art. 9º da LRF, caso verificado – ao final de um bimestre – que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, os Poderes e o Ministério Público promoverão limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela própria LDO. Como se vê pela literalidade do preceito, em tal hipótese os chefes das unidades autônomas orçamentárias devem realizar o referido controle de execução orçamentária e financeira, por consubstanciar uma conduta vinculada (e não discricionária).

⁷Essa é a regra estabelecida, por exemplo, pela LDO de 2020 (art. 10, IV, da Lei nº 13.898, de 11/11/2019 (BRASIL, [2020c])).

Firmada tal consideração, inexistiam dúvidas de que o cenário derivado da Covid-19 seria perverso na economia nacional, uma vez que as medidas de controle da enfermidade gerariam a necessidade de largo gasto público. Esse contexto inviabilizaria factualmente o cumprimento do resultado fiscal previsto no art. 2º da Lei nº 13.898/2019 (LDO 2020) (BRASIL, [2020c]), uma vez que a aplicação do contingenciamento exigido bimestralmente pelo art. 9º da LRF ocasionaria a suspensão das atividades da Administração Pública federal, impossibilitando inclusive a própria autorização de despesas públicas para o enfrentamento da pandemia.

Assim, com lastro no art. 65 da LRF (BRASIL, [2021c]) – o qual prevê que, em caso de reconhecimento de calamidade pública pelo Congresso Nacional, a União estaria dispensada de cumprir os resultados fiscais previstos na LDO e de realizar limitações de empenho previstas pelo art. 9º da LRF enquanto perdurar a situação geradora da calamidade –, a Presidência da República solicitou, por meio da Mensagem Presidencial nº 93/2020, o aludido reconhecimento.

Em linhas gerais, a declaração de calamidade tem como foco não ser um fim em si, mas ser a qualificação de um estado que, quando reconhecido, deflagre consequências previstas em um determinado regime jurídico⁸.

Na espécie, a expressão *calamidade pública*, de semântica alargada, abarca não necessariamente catástrofe espacial momentânea decorrente de desastres naturais, mas também dificuldades das mais diversas ordens, na qual se enquadra, sem nenhuma dúvida, a pandemia em comento⁹.

⁸ Havendo o reconhecimento de calamidade pública, por exemplo, soa possível a contratação direta por emergência (art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, [2017])).

⁹ Sob a égide da EC nº 1/1969 (BRASIL, [1988]), havia a interpretação de que o enfrentamento de calamidade pública abarca o combate às “secas e inundações, a luta contra

Por sua vez, o Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20/3/2020 (BRASIL, 2020a), reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública com efeitos até 31/12/2020, exclusivamente para os fins do art. 65 da LRF, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da LDO 2020 e para a limitação de empenho de que trata o art. 9º da LRF.

Observe-se que o Congresso Nacional foi atento ao fato de que os efeitos do art. 65 da LRF deveriam adstringir-se até o final do exercício, independentemente de as medidas de gestão, ou eventuais efeitos econômicos negativos da calamidade decorrente do surto da Covid-19, serem limitadas a específicos períodos de 2020.

Afinal, o resultado fiscal entabulado pela LC nº 101/2000, e tratado especialmente em seu art. 9º, é construído normativamente como anual (ou seja, o exercício financeiro coincide com o inteiro ano civil), de sorte que as revisões bimestrais (com consequentes contingenciamentos ou recomposições, conforme o caso) configuram apenas marcos temporais de controle para balancear a execução orçamentária e financeira a fim de alcançar o resultado fiscal do exercício.

Caso se compreendesse que a dispensa de atingimento dos resultados fiscais, com a consequente desnecessidade de contingenciamento, fosse apenas adstrita a determinados períodos de um ano, o escopo do art. 65 da LRF seria fatalmente infirmado, uma vez que a União teria de fazer supervenientes limitações de empenho bastante superiores, com o fito de compensar contingenciamentos não realizados, ensejando factualmente o efeito que pretensamente se deseja afastar pelo reconhecimento da calamidade pública, que é o da paralisação do funcionamento do Estado.

as endemias rurais e os desastres ‘fim preciso’ do Estado” (MIRANDA, 1973, p. 36).

2.2 A concessão da Medida Cautelar na ADI nº 6.357

O reconhecimento da calamidade pública pelo Congresso Nacional outorgou ao Poder Executivo federal a flexibilidade de não mais fazer limitações de execução às ações orçamentárias já previamente autorizadas pelo Poder Legislativo.

Sem embargo, o art. 65 da LRF, em sua redação original, a despeito de permitir a desnecessidade de cumprimento do resultado fiscal primário entabulado pela LDO 2020, para fins de deslinde da execução orçamentária e financeira, não autorizava o afastamento de outras regras estruturadas pela própria LRF com o objetivo de indicar medidas de compensação para a construção legal de benefícios tributários ou subvenções geradoras de despesas públicas.

Em face desse contexto, a LC nº 173, de 27/5/2020 (BRASIL, [2021d]), modificou o art. 65 da LRF exatamente para alargar as medidas de cunho orçamentário-financeiro que podem ser empregadas no contexto de calamidade. Por outro lado, a maioria das medidas de salvaguarda em face da Covid-19 necessitou ser colocada em prática antes da nova redação do art. 65 da LRF.

Segundo o art. 14 da LRF (BRASIL, [2021c]), para a concessão ou a ampliação de um benefício de caráter tributário, deverá haver estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência, e nos dois subsequentes será necessário seguir o disposto na LOA e atender a uma destas condições: (i) demonstrar na proposta normativa que a renúncia tributária foi considerada na estimativa de receita da LOA e que não afetará as metas de resultados fiscais da LDO; ou (ii) estar acompanhada de medidas de compensação, no período objeto da estimativa do impacto orçamentário, por aumento ou criação de tributos.

Tal preceito configura uma condicionante para a higidez da constituição do benefício tributário. Por sua vez, a estimativa de impacto orçamentário-financeiro tem como escopo aferir o montante de renúncia tributária derivada da benesse normativa, de modo a ser recomposta por uma das formas articuladas acima. No atual contexto, todavia, fica evidente que a hipótese (i) soaria inaplicável, porquanto inexistia qualquer prognose sobre o contexto da Covid-19 quando da elaboração da LOA, de sorte que a única forma de outorgar um benefício fiscal seria mediante compensação.

Por outro lado, o art. 16 da LRF (BRASIL, [2021c]) estabelece que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa serão acompanhados, entre outros requisitos, de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes. Por sua vez, o § 2º do preceito registra que essa estimativa será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

Essas regras inclusive foram mais incisivas no âmbito da LDO 2020. Seu art. 114 determina que qualquer propositura legislativa que, direta ou indiretamente, gere aumento de despesa da União esteja acompanhada da estimativa financeira no exercício que vier a entrar em vigor e nos dois seguintes, bem como indique a correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira. Outrossim, o § 14 do preceito prevê que as medidas de compensação devem ser implementadas mediante aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (BRASIL, [2020c])¹⁰.

¹⁰ Consoante a literalidade do art. 165, § 2º, da CRFB (BRASIL, [2021a]), a LDO tem como mister estabelecer as metas e prioridades da Administração Pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro.

A prévia necessidade de indicação de medidas compensatórias para a realização de despesas públicas inviabilizaria a estruturação legal célere de políticas públicas de enfrentamento das consequências econômicas e sanitárias da pandemia, cenário que não seria condizente com o contexto da calamidade vivida.

Coincidentemente, os preceitos em destaque na LRF foram julgados constitucionais poucos meses antes da emergência da Covid-19, quando, em continuação do julgamento da ADI nº 2.238 (BRASIL, 2020k), proposta em face da LRF, dez ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) declararam a constitucionalidade dos arts. 14, II, 17 e 24 da LRF.

Por outro lado, em cenário de crise e emergência excepcional, a aplicabilidade estrita desses preceitos poderia inviabilizar a construção de medidas tendentes a salvaguardar valores constitucionais de evidente importância, a exemplo da tutela à saúde (art. 6º) e ao trabalho (arts. 1º, IV, 7º e 193) (BRASIL, [2021a]). Diante desse dilema, a Advocacia-Geral da União (AGU) propôs ADI, registrada sob o nº 6.357, pleiteando provimento liminar a fim “de conferir interpretação conforme à Constituição aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e ao artigo 114, *caput, in fine*, e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2020 (LDO/2020)”;

ro subsequente, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, de modo a servir como um parâmetro de exame de validade da superveniente LOA. Sem embargo, há uma tendência de construção de regras dentro da LDO à margem desta estrita previsão constitucional, tais como regras sobre pagamento de subvenções ou auxílio, procedimentos de publicidade orçamentária e, inclusive, metodologia de construções de normas legais materiais geradoras de despesas, a exemplo do preceito em comento. Sobre a possibilidade de utilização da matéria da LDO prevista estritamente na Constituição, como parâmetro de validade de leis, por intermédio da *Teoria das Leis Reformadas*, e discussão sobre o alargamento do uso da LDO e consequentes críticas, ver Oliveira (2017).

“de modo a afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação do Covid-19” (BRASIL, 2020l, p. [9-61]). A proposta da AGU, na espécie, é ponderar a literalidade da LRF e da LDO, estruturadora de uma rigidez fiscal relevante em um cenário ordinário, mas não em um contexto excepcional, no qual o desembaraço decisório é imprescindível para o enfrentamento da crise. Em linhas gerais, uma clara suspensão da normatização ordinária de cunho financeiro em face do contexto aqui debatido.

O relator da ADI nº 6.357, ministro Alexandre de Moraes, deferiu a liminar

para CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, *caput, in fine* e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19 (BRASIL, 2020l, p. [9]).

O ministro relator, após acentuar a juridicidade dos preceitos da LRF e da LDO, inclusive destacando as suas respectivas relevâncias no contexto da preservação do equilíbrio fiscal, corroborou a excepcionalidade do cenário e defendeu que a ponderação dos dispositivos seria necessária para salvaguardar a própria competência constitucional de proteção à vida e à saúde pública. Relevante é este excerto da decisão liminar:

O surgimento da pandemia de COVID-19 representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que, afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada, exigindo atuação urgente, duradoura e coordenada de todas as autoridades federais, estaduais e municipais em defesa da vida, da saúde e da própria subsistência econômica de grande parcela da sociedade brasileira, tornando, por óbvio, lógica e juridicamente impossível o cumprimento de determinados requisitos legais compatíveis com momentos de normalidade (BRASIL, 2020, p. [19]).

A relevância do contexto fático como elemento norteador da exegese jurídica é matéria assaz acentuada na doutrina especializada¹¹. À presente discussão importa lembrar que o relator reconheceu que o esmorecimento dos requisitos legais em comento é compatível com “momentos de normalidade”, mas não com a situação excepcional decorrente da Covid-19.

O fundamento da decisão é coerente com a lição de Häberle (2003, p. 48) sobre a lógica do *pensamento de possibilidades* e sua necessária correlação com o *pensamento da realidade* e o *pensamento da necessidade*. Como acentua Mendes (2020), Häberle defende que, num contexto democrático, não se empreender alternativas para a solvência das querelas advindas no âmbito jurídico.

Häberle argumenta que o *pensamento das possibilidades* concebe a delimitação de várias alternativas, induzindo, pois, a uma maior magnitude de conformação jurídica. Essa ampliação ocorre quanto maior for o rol de institutos fundamentais num cenário constitucional, a exemplo de pluralismo, espaço público ou direitos fundamentais e sociais (HÄBERLE, 2003, p. 49). O

¹¹ Por todos, citam-se Müller (2011) e o próprio Hesse (1991), que, a despeito de estruturar em famosa obra a autonomia do Direito Constitucional, não autorizou o mesoscabo da realidade.

pensamento de possibilidades não é um fim em si, mas uma ferramenta para manter e reestruturar a liberdade dos indivíduos, promover o equilíbrio dos interesses em jogo e conservar a Constituição no deslinde temporal, sendo um meio para incrementar o caráter inovador das normas jurídicas (HÄBERLE, 2003, p. 52-54)¹². Todavia, importa que haja conjunção do *pensamento de possibilidades* com o *pensamento da realidade* e com o *pensamento da necessidade* como elementos de validade e conteúdo das normas jurídicas – e, principalmente, que tais pensamentos não estejam fora do horizonte normativo. A propósito:

De entrada, el pensamiento de las posibilidades, las necesidades y la realidad no puede ser aplicado de manera “independiente” frente la norma jurídica. Se trata de la “valoración” de lo real, de las posibilidades y de la incorporación de lo necesario; se trata de una tarea de delimitación a partir de lo normativo. ¡No es que la realidad, las posibilidades y las necesidades existan sin valoración y sin supuestos previos! Sería ilusorio suponer que una “buena” política constitucional podría ser la resultante de factores que no contuvieran ya el “input” normativo que determina el “buen” resultado. Las valoraciones ya están en juego, incluso cuando se trata de diagnosticar empíricamente la realidad, y aun tratándose de las posibilidades libres, “desencadenadas”, frente a toda norma (HÄBERLE, 2003, p. 56-57).

Na espécie, o ministro relator da ADI nº 6.357 empreendeu uma exegese dos dispositivos da LRF e da LDO 2020 com clara valo-

¹² Nesse ponto, fica claro que o efeito potencializador do pensamento de possibilidades não é o de apenas estruturar novos preceitos normativos, mas efetivamente o de “oxigenar” a exegese jurídica relacionada com específica norma jurídica, havendo, assim, bastante sintonia com a lição de Chemerinsky (1987, p. 57) de que o significado e o sentido da Constituição devem evoluir por interpretação.

ração da realidade e, em atenção ao processo de escolha de cenários de possibilidades, entendeu que a decisão mais consentânea com a solução da espécie seria afastar pontualmente as regras fiscais.

Essa conduta do ministro Alexandre de Moraes, além de evidenciar uma interpretação constitucional dos preceitos legais já tanto referidos, objetivou trazer solução a uma crise verificada dentro do Direito Financeiro positivo: a então inexistência de amparo objetivo-normativo expresso para tratar da construção de disposições legais concessivas de benefícios em âmbito emergencial. Além disso, aspecto relevante desse provimento jurisdicional é objetivar a solução de uma querela – de resposta não clara e óbvia no ordenamento jurídico, com base no próprio Direito – com clara preservação da institucionalidade, evitando-se a lembrança de Loewenstein (1979) de superação de crise por via extraconstitucional.

Finalmente, saliente-se que em 13/5/2020 o STF referendou a medida cautelar deferida, mas extinguiu a ação por perda superveniente de objeto, em face da promulgação da EC nº 106, de 7/5/2020, que instituiu regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para o enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia.

2.3 A EC nº 106/2020

Como terceiro alicerce da sistemática do *Direito Financeiro da Crise*, aponta-se a promulgação da EC nº 106/2020, conhecida como “Emenda do Orçamento de Guerra”, que estruturou um regime extraordinário fiscal com o intuito de implementar uma maior flexibilização para o combate aos efeitos econômicos e sanitários oriundos da Covid-19.

É evidente que antes mesmo da pandemia havia dificuldade de cumprimento pela União da

denominada *regra de ouro*, prevista pelo art. 167, III, da CRFB, a qual estabelece a vedação de se realizarem operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (BRASIL, [2021a]). O enfrentamento da pandemia geraria decerto um amplo incremento de despesas correntes, oriundas principalmente de endividamento público, ensejando ainda mais o desequilíbrio cujo preceito tenta evitar. Como se vê, tal mandamento é constitucional e, por isso mesmo, não foi afastado pelas duas medidas anteriormente tratadas por este artigo.

Assim, como houve consenso político em se afastar a avaliação da *regra de ouro* no presente exercício, somado à necessidade de modelar uma maleabilidade orçamentária contextual, adveio a aludida EC. Ela não prevê expressamente a alteração de dispositivo do corpo principal da CRFB; dispõe apenas sobre regras transitórias, modelando um sistema jurídico-orçamentário específico para tratar do cenário.

Entre as suas regras, encontram-se: (i) a dispensa de observância do § 1º do art. 169 da CRFB (autorização prévia em LDO e disponibilidade orçamentária) para a contratação por tempo determinado a fim de atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, para fins de enfrentamento do contexto da calamidade e de seus efeitos sociais e econômicos (art. 2º, *caput*, da EC); (ii) 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, ficam 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 (art. 3º, *caput*, da EC), constitucionalizando expressamente o entendimento sufragado pelo ministro Alexandre de Moraes na ADI nº 6.357; (iii) a dispensa, durante o exercício financeiro de 2020, da necessidade de cumprimento da *regra de ouro* (art. 4º da EC); (iv) os recursos decorrentes de operações de crédito realizadas para o refinanciamento da dívida mobiliária, os quais são legalmente vinculados à amortização do principal da dívida pública (art. 29, V, da LRF), poderão ser utilizados também para o pagamento de seus juros e encargos (art. 6º da EC); e (v) a convalidação dos atos de gestão praticados a partir de 20/3/2020, desde que compatíveis com o teor da EC (BRASIL, 2020b).

A tramitação da EC, de iniciativa parlamentar, foi bastante expedita no âmbito do Congresso Nacional. O relator da propositura no Senado Federal foi o senador Antonio Anastasia. Em seu relatório, houve a explicitação de que a forma adequada de tratamento da matéria no aspecto legístico deveria ser uma normatização autônoma, e não uma alteração no corpo principal da Constituição, uma vez que, “[e]m uma situação normal, nenhum parlamentar defenderia a flexibilização de regras administrativas, fiscais, financeiras e monetárias presentes na Constituição”. Sem embargo, registou o senador que o momento estava sob a égide de uma “situação excepcional sobre a qual – mesmo não tendo sido prevista pela Constituição – temos o dever de dar uma resposta concreta” (BRASIL, 2020j, p. [8-9]).

Verifica-se, pois, que mais uma vez o *background* subjacente à propositura foi a emergência de uma crise na qual a normatização jurídica positiva ordinária não bastava para o seu deslinde. Assim, o poder constituinte derivado modelou um paradigma normativo reputado adequado para infirmar a rigidez fiscal-orçamentária, procurando consolidar a inter-

pretação sufragada pelo STF no âmbito daquela ADI. Ademais, trouxe um preceito expresso em convalidar condutas administrativas praticadas antes mesmo da promulgação da EC.

3 Considerações finais

Sem dúvidas, no primeiro semestre de 2020 confrontaram-se os limites da estrutura jurídico-orçamentária brasileira que motivaram soluções dentro da institucionalidade.

A proposta de solução de uma crise acaba ensejando a natural ampliação dos poderes da função executiva de governo (LOEWENSTEIN, 1979, p. 284-285). Isso foi o que se extraiu do contexto examinado, em que se ponderou a função de controle do Congresso Nacional em relação à modelagem orçamentária brasileira, não se podendo olvidar que o próprio controle político foi a razão primordial da instituição da lei orçamentária, mormente sob a concepção do Estado liberal (GIACOMONI, 2012, p. 55).

A formatação de respostas ao deslinde do *Direito Financeiro da Crise* foi subordinada ao rito da institucionalidade, como se demonstrou, o que não deixa de evidenciar uma elevada maturidade das funções de poder no País, que não autorizaram um enfrentamento da crise à margem da modelagem constitucional.

De qualquer forma, a estruturação de mecanismos jurídico-orçamentários suficientes para a solução da atual crise evidencia mais uma vez que a preocupação, no âmbito do *Direito Financeiro*, é muito mais conjuntural que propriamente a formatação de um regime jurídico-financeiro consentâneo com os objetivos originários da Constituição¹³.

Essa ilação pode levantar a discussão sobre a própria necessidade de aprofundamento das

¹³ Esse processo é bem explicitado em Silveira (2019).

reformas da modelagem jurídico-orçamentária no País, agora com viés efetivamente estrutural, dado que as recentes modificações operadas pela LC nº 173/2020 na LRF são apenas um primeiro exercício – muito válido, diga-se – com vistas a esse empreendimento. Nesse sentido, a também muito oportuna EC nº 109, de 15/3/2021 (BRASIL, 2021b), aponta desejáveis elementos estruturais que, em breve, certamente serão objeto de devida regulamentação.

Sobre os autores

José Levi Mello do Amaral Júnior é doutor pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil; livre-docente da USP, São Paulo, SP, Brasil; professor associado de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da USP, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: jose.levi@usp.br

Fabiano de Figueirêdo Araujo é mestre em Direito e Políticas Públicas pelo UniCEUB, Brasília, DF, Brasil; doutorando em Direito Constitucional no Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), Brasília, DF, Brasil; professor do programa de graduação em Direito do IDP, Brasília, DF, Brasil; procurador da Fazenda Nacional, Brasília, DF, Brasil.

E-mail: fabiano_cg@bol.com.br

Como citar este artigo

(ABNT)

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; ARAUJO, Fabiano de Figueirêdo. Direito financeiro da crise: a modulação da legislação orçamentário-financeira para o combate aos efeitos da Covid-19. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 58, n. 231, p. 55-70, jul./set. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/231/ril_v58_n231_p55

(APA)

Amaral, J. L. M. do, Jr., & Araujo, F. de F. (2021). Direito financeiro da crise: a modulação da legislação orçamentário-financeira para o combate aos efeitos da Covid-19. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 58(231), 55-70. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/231/ril_v58_n231_p55

Referências

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004. (Estado de Sítio).

BRASIL. Congresso Nacional. *Decreto Legislativo nº 6, de 2020*. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por

meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Brasília, DF: [Presidência da República], 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/dlg6-2020.htm. Acesso em: 23 mar. 2021.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2021a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm. Acesso em: 23 mar. 2021.

_____. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 23 mar. 2021.

_____. *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 23 mar. 2021.

_____. *Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020*. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm. Acesso em: 23 mar. 2021.

_____. *Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021*. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2021b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm. Acesso em: 12 jul. 2021.

_____. EM Interministerial nº 106/MOG/MF/MPAS, de 1999. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, ano 54, n. 47, p. 10.145-10.146, 18 mar. 1999. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18MAR1999.pdf#page=110>. Acesso em: 25 mar. 2021.

_____. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 23 mar. 2021.

_____. *Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020*. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021d]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm. Acesso em: 23 mar. 2021.

_____. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle [sic] dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1982]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 23 mar. 2021.

_____. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 23 mar. 2021.

_____. *Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13898.htm. Acesso em: 23 mar. 2021.

_____. *Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020*. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2020d. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13978.htm. Acesso em: 23 mar. 2021.

_____. *Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020*. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2020e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em: 23 mar. 2021.

_____. *Medida Provisória nº 924, de 13 de março de 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2020f. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv924.htm. Acesso em: 23 mar. 2021.

_____. *Medida Provisória nº 937, de 2 de abril de 2020*. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 98.200.000.000,00, para os fins que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2020g. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv937.htm. Acesso em: 23 mar. 2021.

_____. *Medida Provisória nº 940, de 2 de abril de 2020*. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 9.444.373.172,00, para os fins que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2020h. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv940.htm. Acesso em: 23 mar. 2021.

_____. *Medida Provisória nº 969, de 20 de maio de 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2020i. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv969.htm. Acesso em: 23 mar. 2021.

_____. Senado Federal. *Parecer nº 22, de 2020*. De Plenário, em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2020, do Deputado Rodrigo Maia e outros, que institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional; e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2020j. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8095932&ts=1590410176314&disposition=inline>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.238/DF*. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Complementar 101/2000. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Impugnação principal com base no princípio federativo (artigos 4º, § 2º, II, parte final, e § 4º, 11, parágrafo único; 14, inciso II; 17, §§ 1º a 7º; 24; 35, 51 e 60 da LRF) [...]. Requerentes: Partido Comunista do Brasil – PC do B; Partido dos Trabalhadores – PT; Partido Socialista Brasileiro – PSB. Interessados: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 24 de junho de 2020k. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753826907>. Acesso em: 23 mar. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.357/DF*. Referendo de medida cautelar. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Arts. 14, 16, 17 e 24. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2020). Art. 114, *caput*, e parágrafo 14. Interpretação conforme à Constituição [...]. Requerente: Presidente da República. Interessados: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 13 de maio de 2020l. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754438956>. Acesso em: 23 mar. 2021.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CHEMERINSKY, Erwin. *Interpreting the Constitution*. New York: Praeger, 1987.

COM DEFICIT de 9% em 2020, dívida pública pode chegar a 90% do PIB, alerta Mansueto. *Senado Notícias*, Brasília, DF, 14 maio 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/>

noticias/materias/2020/05/14/com-deficit-de-9-em-2020-divida-publica-pode-chegar-a-90-do-pib-alerta-mansueto. Acesso em: 22 mar. 2021.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 16. ed. ampl., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012.

HÄBERLE, Peter. *El Estado constitucional*. Traducción e índices de Héctor Fix-Fierro. México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003. (Serie Doctrina Jurídica, 47). Disponível em: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/14-el-estado-constitucional-1a-reimp>. Acesso em: 22 mar. 2021.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição* = Die normative Kraft der Verfassung. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1991.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Traducción de Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1979. (Publicaciones del Seminario de Derecho Político de la Universidad de Barcelona. Biblioteca de Ciencia Política. Colección Demos).

MENDES, Gilmar. Jurisprudência de crise e pensamento do possível: caminhos constitucionais. *Consultor Jurídico*, [São Paulo], 11 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-11/observatorio-constitucional-jurisprudencia-crise-pensamento-possivel-caminhos-solucoes-constitucionais>. Acesso em: 22 mar. 2021.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*: com Emenda n. 1, de 1969. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. t. 2.

MÜLLER, Friedrich. *Teoria estruturante do direito I*. Tradução de Peter Naumann e Eurides Avance de Souza. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, Weder de. *Lei de diretrizes orçamentárias: gênese, funcionalidade e constitucionalidade: retomando as origens*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SCAFF, Fernando Facury. O que são normas gerais de direito financeiro? In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coord.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 1, p. 30-44.

SCHMITT, Carl. *Teología política*. Traducción de Francisco Javier Conde y Jorge Navarro Pérez. Madrid: Trotta, 2009. (Colección Estructuras y Procesos. Serie Derecho).

SILVA, Amadeu Braga Batista. A regulação jurídica brasileira da apuração do saldo ou resultado fiscal pela necessidade de financiamento do setor público. In: CONTI, José Mauricio (coord.). *Dívida pública*. São Paulo: Blucher, 2019. p. 219-241. (Série Direito Financeiro). Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br/article-details/09-21498>. Acesso em: 22 mar. 2021.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 5. ed. de acordo com a Emenda Constitucional 56, de 19/12/2007. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. *O Estado econômico de emergência e as transformações do direito financeiro brasileiro*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. (Coleção Direito Financeiro Atual).

VÉGH, Carlos A.; VULETIN, Guillermo; RIERA-CRICHTON, Daniel; FRIEDHEIM, Diego; MORANO, Luis; CAMARENA, José Andrée. *Fiscal adjustment in Latin America and the Caribbean: short-run pain, long-run gain?: semiannual report*. Washington, DC: World Bank, 2018. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29666>. Acesso em: 22 mar. 2021.