

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ANA CAROLINA GREGHI PASCUTTI

O USO DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS DESTINADOS AO COMBATE DA
COVID-19 NO ANO DE 2020

CURITIBA

2021

ANA CAROLINA GREGHI PASCUTTI

O USO DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS DESTINADOS AO COMBATE DA
COVID-19 NO ANO DE 2020

Artigo apresentado ao Curso de Direito, Setor de
Ciências Jurídicas, Universidade Federal do
Paraná, como requisito parcial à obtenção do
título de Bacharel em Direito

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama

CURITIBA

2021

TERMO DE APROVAÇÃO

O USO DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS DESTINADOS AO COMBATE DA COVID-19 NO ANO DE 2020

ANA CAROLINA GREGHI PASCUTTI

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

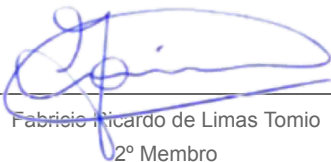


Rodrigo Luís Kanayama
Orientador

Coorientador



Ilton Norberto Robl Filho
1º Membro



Fabricio Ricardo de Limas Tomio
2º Membro

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	4
2	O DIREITO FINANCEIRO E O ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL.....	5
3	CRÉDITOS ADICIONAIS E CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS.....	7
4	A COVID-19 E O CENÁRIO BRASILEIRO.....	11
5	AS MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO TOMADAS PELO ESTADO FRENTE À PANDEMIA.....	13
6	O REGIME FISCAL EXTRAORDINÁRIO DURANTE O ESTADO DE CALAMIDADE TRAZIDO PELA COVID-19.....	20
6.1	OS EMPECILHOS QUE A LRF, A LDO/2020 E A CF APRESENTAM AOS GASTOS NECESSÁRIOS NA LUTA CONTRA A COVID-19 (E COMO FORAM SOLUCIONADOS).....	22

O uso de créditos extraordinários destinados ao combate da COVID-19 no ano de 2020

Ana Carolina Greggi Pascutti

RESUMO

Apresenta um estudo sobre o uso dos créditos extraordinários no combate das consequências advindas da pandemia causada pelo coronavírus, no ano de 2020. Tendo em mente a necessidade da atuação estatal no enfrentamento de calamidades públicas que acometem o país e as despesas indispensáveis para sua concretização, o presente trabalho objetiva analisar a resposta estatal frente ao cenário pandêmico. Os dados levantados evidenciaram a alta produção legislativa de Medidas Provisórias de autorização de créditos extraordinários (a maior nos últimos dez anos). Neste contexto, foi, então, verificada a viabilidade de tais instrumentos para a permissão de despesas não previstas no orçamento público, uma vez que foi instituído um regime fiscal extraordinário visando permitir tal situação, quando direcionada ao enfrentamento da COVID-19.

Palavras-chave: Coronavírus. Despesas. Créditos extraordinários. Orçamento. Regime fiscal extraordinário.

1 INTRODUÇÃO

A pandemia do coronavírus acarretou impactos sanitários, educacionais, econômicos e sociais a toda a população. Esta situação demanda do Estado respostas capazes de mitigar as repercussões causadas e garantir aos cidadãos a proteção de seus direitos fundamentais básicos. No entanto, as soluções buscadas pelo Governo e as políticas públicas que devem ser implementadas para acalantar o sofrimento social dependem de despesas públicas. Tais

despesas, todavia, ficam sujeitas a limitações orçamentárias dispostas no ordenamento jurídico brasileiro, que existem para garantir o equilíbrio da atividade financeira estatal.

Diante desse contexto, os objetivos do presente trabalho incluem a exposição de uma visão geral acerca do orçamento público no Brasil e do papel exercido pelos créditos extraordinários, a apresentação do contexto da pandemia do coronavírus e de seus impactos na sociedade brasileira, a análise da utilização dos créditos extraordinários para arcar com as despesas não previstas acarretadas pela crise da COVID-19 e a verificação da possibilidade de tal utilização, perpassando pela investigação de normas que poderiam ser consideradas empecilhos à sua aplicação. Dentro deste cenário, percebe-se a relevância do tema abordado, uma vez que a obra permite uma maior compreensão da conjuntura orçamentária do Estado nos tempos de calamidade pública, apresentando um vislumbre das medidas tomadas para garantir uma resposta governamental satisfatória à crise sanitária.

Perante o exposto e visando alcançar os objetivos apresentados, o projeto faz o uso do método dedutivo e da metodologia de pesquisa exploratória, através da técnica de coleta e análise de dados. Tais dados foram fruto de pesquisa bibliográfica, através da doutrina e jurisprudência sobre o tema abordado, e documental, através de informações constantes, predominantemente, em sítios do governo. Ainda, a análise realizada dos dados obtidos foi apresentada de forma qualitativa.

2 O DIREITO FINANCEIRO E O ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

De acordo com Geraldo Ataliba (1969 apud HARADA, 2020, p. 67), Direito Financeiro é a “ciência exegética, que habilita – mediante critérios puramente jurídicos – os juristas a compreender e bem aplicarem as normas jurídicas, substancialmente financeiras, postas em vigor”. Já o seu objeto material, conforme ensina Kiyoshi Harada (2020, p. 68), é “a atividade financeira do Estado, que se desdobra em receita, despesa, orçamento e crédito público”.

O orçamento público mencionado é um dos pontos centrais na análise da atividade financeira de um Estado. Ele é conceituado, por Rodrigo Luís Kanayama (2016, p. 20), como “o plano de governo consubstanciado em lei que, por período certo, autoriza, em detalhes, despesas, as quais são limitadas às receitas previstas”. Ainda, tal instituto é regido por uma

gama de princípios, sendo alguns dos mais aclamados pela doutrina do Direito Financeiro os princípios da exclusividade orçamentária, da anualidade ou periodicidade, da especificação, da não-afetação das receitas, da unidade e da publicidade e transparência.

Existem, ademais, alguns instrumentos normativos utilizados no planejamento orçamentário, as chamadas leis orçamentárias. São elas: o Plano Plurianual (PPA), que estabelece como as despesas de capital e dos programas de duração continuada devem ser orientadas e quais são as metas de despesas da administração pública nos próximos 4 anos; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que define os objetivos orçamentários e as orientações necessárias para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) do exercício seguinte e, por fim, a LOA pode ser definida como o orçamento em si, pois tem a função de estimar as receitas e fixar as despesas de determinado exercício financeiro (BRASIL, 2021f).

Para além das leis orçamentárias, existem as normas mais gerais pelas quais são regidos o direito financeiro e o orçamento público, como a Constituição Federal (CF), a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e a Lei 4.320/1964. Na CF de 1988, são determinadas as matérias reservadas, no âmbito das finanças públicas, à lei complementar ou à lei ordinária e a competência concorrente dos entes federativos no papel de legislar, tanto sobre o direito financeiro, quanto sobre o orçamento, seu objeto¹. Já na LRF, o uso dos recursos públicos é regulamentado, sendo estabelecidas delimitações para os gastos e metas orçamentárias a serem atingidas. Por fim, na Lei 4.320/1964 são fixadas normas gerais de Direito Financeiro e regras atinentes à elaboração orçamentária.

Apesar do extenso arcabouço normativo que existe para a instituição de um bom planejamento orçamentário, nem sempre é possível seguir à risca as determinações realizadas. Afinal, o planejamento leva em conta previsões prováveis de despesas e receitas do Estado. No entanto, imprevistos acontecem, gastos inesperados, desastres naturais, colapsos econômicos, declarações de guerra e crises sanitárias podem acometer um país repentinamente, trazendo consigo a necessidade de gastos financeiros que não haviam sido previstos no orçamento. É para casos como esses que se utiliza o instituto dos créditos adicionais.

¹ “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
I- direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
II- orçamento; (...)”

3 CRÉDITOS ADICIONAIS E CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

O título V da Lei nº 4.320/64 diz respeito aos créditos adicionais, definidos no Art. 40 da referida lei como “autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento” (BRASIL, 1964). Tais créditos são classificados em créditos suplementares, créditos especiais e créditos extraordinários.

Tanto os créditos suplementares quanto os especiais dependem de autorização legislativa, sendo que sua abertura é feita através de decreto por parte do poder executivo, mediante justificativa da necessidade e existência de recursos. A diferença entre os dois é sua destinação, enquanto os suplementares visam reforçar a dotação orçamentária já existente, os especiais abordam despesas não abarcadas pela dotação.

Já os créditos extraordinários são, como os especiais, utilizados quando não há crédito orçamentário disponível. No entanto, ficam restritos a despesas imprevisíveis e urgentes, sendo apontados os casos de comoção interna, guerra ou calamidade pública como exemplos na Lei nº 4.320/64 e na Constituição Federal, conforme segue:

Art. 167, §3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62. (BRASIL, 1988).

Além disso, é possível apontar algumas particularidades dos créditos extraordinários, entre elas a desnecessidade de apontar os recursos que farão frente à despesa e o fato de possuir uma tramitação diferenciada. Enquanto os créditos especiais e suplementares seguem o mesmo caminho do PPA, LDO e LOA, passando pela Comissão Mista Permanente e pelo Plenário do Congresso Nacional através de projetos de lei, os créditos extraordinários são, no âmbito da União, abertos por meio de Medida Provisória (MP), que produz efeitos imediatos.

Importante destacar que, após a Emenda Constitucional nº 32/2001, o Art. 62 da CF, mencionado acima, e seus parágrafos, estabelecem as situações em que são permitidas as Medidas Provisórias e o procedimento que elas devem seguir. Quanto à possibilidade de aplicação do instituto, o *caput* do artigo restringe-a a casos de relevância e urgência, passando, no §1º, a enumerar as situações materiais em que tal uso é proibido. Uma dessas hipóteses de vedação, prevista no art. 62, §1º, I, “d”, aduz a Medidas Provisórias relacionadas

a créditos adicionais. Temos então que, em tese, não seria permitida a existência de Medidas Provisórias que dizem respeito a créditos adicionais (dos quais os créditos extraordinários fazem parte), no entanto, é aberta, nessa mesma alínea “d”, uma exceção específica para o caso dos créditos extraordinários, que estão previstos no Art. 167, §3º da CF.

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

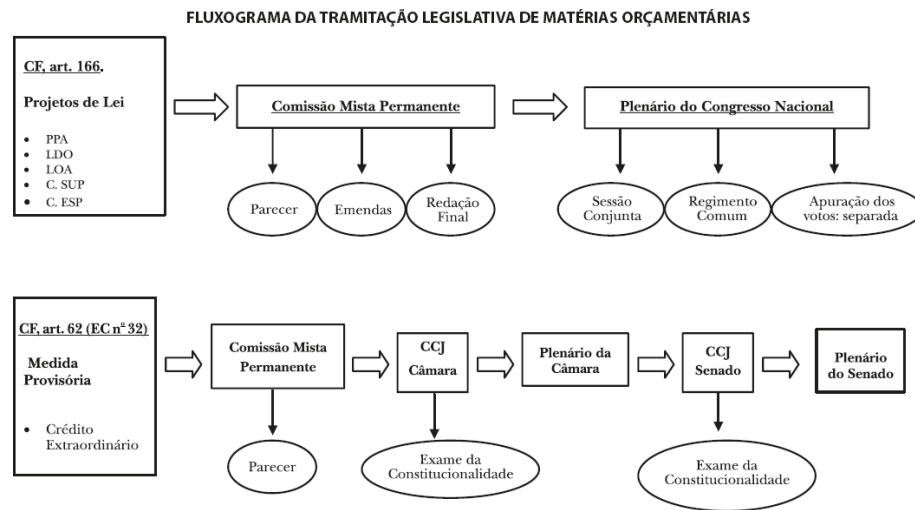
I - relativa a:

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; (BRASIL, 1988)

Quanto ao trâmite que deve ser seguido pela Medida Provisória, inclusive aquela que concerne créditos extraordinários, o art. 62 determina que, em primeiro lugar, após ser publicada pelo Presidente da República no Diário Oficial da União, deve a Medida ser submetida a um parecer da Comissão Mista de Deputados e Senadores. Após um parecer de aprovação, a MP segue para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara, onde é realizado um juízo sobre a constitucionalidade da Medida e, depois, é encaminhada para o Plenário da Câmara. Tendo resultado positivo, parte para seu segundo juízo de constitucionalidade, desta vez realizado pela CCJ do Senado, sendo, por fim, deliberada no Plenário do Senado. Passado isso, se aprovada, a Medida é promulgada e o Presidente da Mesa do Congresso Nacional a converte em Lei Ordinária.

A diferença nos procedimentos a serem seguidos nos Créditos Suplementares, nos Créditos Especiais e nos Créditos Extraordinários pode ser mais facilmente observada a partir da FIGURA 1 abaixo, na qual o primeiro fluxograma diz respeito aos Créditos Suplementares e Especiais, sendo o segundo fluxograma a representação atinente aos Créditos Extraordinários.

FIGURA 1 - FLUXOGRAMA DA TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA DE MATÉRIAS ORÇAMENTÁRIAS



FONTE: PASCOAL (2019).

Importante destacar que, apesar de diversas Medidas Provisórias de Crédito Extraordinário terem seguido o caminho explicado, culminando em Lei Ordinária que determina a abertura do referido crédito, outro desfecho comum das MPs, quando não rejeitadas, é terem sua vigência encerrada. Isso se dá pois, segundo o art. 62, §3º da CF, caso as Medidas Provisórias não sofram a conversão em lei em sessenta dias (prazo prorrogável por igual período), elas perderão sua eficácia, caso em que deveria o Congresso Nacional, através de um decreto legislativo, regular as relações jurídicas que a MP fez surgir.

No entanto, um ponto a ser considerado é o de que, se tal decreto não for editado nos sessenta dias após a perda de eficácia da Medida Provisória, o parágrafo 11 do artigo 62 da Carta Federativa determina que as relações jurídicas concebidas durante a vigência da Medida, continuarão a ser regidas por ela. Assim, na seara das MPs sobre crédito extraordinário, o que se percebe é que, muitas vezes, o Congresso permite que o tempo transcorra sem a edição do decreto legislativo, já que, após tal período, o crédito empenhado terá sua validade assegurada, uma vez que regido pela Medida Provisória vigente no momento de sua publicação.

Foram analisadas, então, duas possibilidades de desfecho, a perda de eficácia da Medida Provisória e sua conversão em Lei Ordinária. Há, no entanto, a possibilidade de a MP ser modificada ou rejeitada em alguma das etapas de sua tramitação. Se modificada, é apresentado Projeto de Lei de Conversão, que será apreciado pelas demais entidades, sendo,

no fim, sujeito à sanção ou ao veto presidencial. No mais, se a Medida Provisória for rejeitada em algum momento, ela perde sua vigência e é arquivada.

No âmbito externo, fora desse trâmite da MP, ela pode, ainda, sofrer controle pelo STF através de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI). Esse instrumento é definido pelo Glossário Legislativo do Senado da seguinte forma:

É proposta ao Supremo Tribunal Federal para arguir a inconstitucionalidade de lei, ato normativo federal ou estadual. Pode ser proposta pelo presidente da República, pelos presidentes do Senado, da Câmara ou de assembleia legislativa, pela Ordem dos Advogados do Brasil, pelo procurador-geral da República, por partido político e por entidade sindical de âmbito nacional. (BRASIL, 2021e)

Deste modo, tal aparato pode ser utilizado frente a Medidas Provisórias, inclusive as que versam sobre Créditos Extraordinários, visto que se tratam de atos normativos federais. Sobre esse controle abstrato, Luís Roberto Barroso e Eduardo Mendonça (2013) afirmam que foi possibilitado pela ADI 4048 e destacam que o uso descabido dos créditos extraordinários é algo corriqueiro. A Ação de Inconstitucionalidade 4048 acaba por determinar a possibilidade de o STF verificar a constitucionalidade de MPs que versam sobre créditos extraordinários. Vale lembrar que, além das referidas Medidas precisarem seguir os quesitos de relevância e urgência (previstos no art. 62 da CF, e, portanto, devendo ser obedecidos em todas as Medidas Provisórias), devem, ainda, respeitar os requisitos de imprevisibilidade e urgência, contidos no art. 167, §3º da CF, que são específicos dos créditos extraordinários.

Levando isso em consideração, a decisão da ADI 4048 estabelece que as condições do art. 62 da CF (relevância e urgência) são encaradas como mais sujeitas à discricionariedade do Presidente da República. No entanto, no que diz respeito às exigências do art. 167, §3º da CF (imprevisibilidade e urgência), por estarem elas acompanhadas de exemplos de alta gravidade, como situações de guerra e de calamidade pública, o julgado decidiu que tais referenciais são suficientes para que seja possível verificar, no caso concreto, se a motivação da Medida Provisória de abertura de crédito extraordinário obedece à severidade desses requisitos.

Assim sendo, seria possível, caso algum dos legitimados a impetrar ADIs defendesse a desobediência da MP aos critérios de imprevisibilidade e urgência, que a ação fosse julgada pelo STF, a fim de que fosse sanada a dúvida. Além disso, cumpre destacar que o julgado deixa claro a preocupação com a errônea utilização dos créditos extraordinários, empregados

mesmo sem haver real urgência ou necessidade, em decorrência de sua tramitação mais rápida. Cenário esse que o STF buscará impedir, através do exercício de controle de constitucionalidade².

4 A COVID-19 E O CENÁRIO BRASILEIRO

Em dezembro de 2019, em Wuhan, na China, foram noticiados os primeiros casos de pessoas afetadas por uma nova doença, causada por um vírus até então não conhecido. A enfermidade, que ficaria conhecida como COVID-19, alastrou-se rapidamente, causando mais de 200 mortes no primeiro mês de sua existência (CAVALCANTE, 2020). Em Janeiro de 2020, a disseminação já alcançava outros países, fazendo com que, no dia 30 desse mês, a Organização Mundial da Saúde (OMS) anunciasse Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional.

No Brasil, o primeiro caso da doença foi confirmado no dia 26 de fevereiro de 2020, tratando-se de um homem que havia visitado a Itália. No dia 11 de março é declarada, pela

² “EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei nº 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes. II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões "guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. "Guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de conseqüências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP nº 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP nº 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. IV. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Suspensão da vigência da Lei nº 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008.” (ADI 4048 MC, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2008, DJe-157 DIVULG 21-08-2008 PUBLIC 22-08-2008 EMENT VOL-02329-01 PP-00055 RTJ VOL-00206-01 PP-00232)

OMS, a pandemia do coronavírus. Nesse momento, o território brasileiro ainda contava com apenas 52 casos confirmados e em torno de 900 casos suspeitos. Esses números cresceram rapidamente e um novo dado, ainda mais preocupante, passou a compor as notícias diárias, a contagem de mortes resultantes da doença. No dia 31 de dezembro de 2020 o Brasil já tinha acumulado um total de 7.675.973 casos confirmados do coronavírus, enquanto o cômputo de mortes era de 194.949, de acordo com os dados do Ministério da Saúde³. Em um nível mundial, os índices do final de 2020 deixam claro a dimensão tomada pela pandemia, tendo sido registradas mais de 1.7 milhões de mortes e mais de 79 milhões de casos, segundo dados da atualização epidemiológica semanal da OMS (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020).

De acordo com o Ministério da Saúde, a COVID-19 é uma moléstia causada pelo vírus SARS-CoV-2, que pode acarretar desde sintomas de resfriado, síndrome gripal ou até mesmo pneumonia grave. O órgão explica que a transmissão se dá de pessoa a pessoa através do contato, de gotículas de saliva ou de objetos contaminados, razão pela qual é recomendada a higiene frequente das mãos, a manutenção de práticas de distanciamento social e o uso de máscara (BRASIL, 2021c).

Quando levada em consideração a proporção da pandemia, não restam dúvidas quanto à capacidade desse infortúnio, predominantemente prejudicial à área da saúde, afetar várias outras esferas da sociedade brasileira. O isolamento social, conquanto necessário para evitar a disseminação mais rápida da doença e o aumento do número de mortes, é partícipe nas consequências geradas.

A educação, por exemplo, sente os impactos da pandemia, problemas como a ausência de equipamentos eletrônicos necessários para que as crianças e adolescentes sejam capazes de assistir as transmissões de aulas são comuns. Mas, para além disso, percebe-se uma dificuldade de engajamento dos alunos quanto às aulas transmitidas, o que pode acarretar uma menor compreensão do conteúdo. Tal situação é ainda mais proeminente nas crianças mais novas, que estão em idade de alfabetização, ocorrendo casos de as famílias recorrerem ao

³ Os dados referentes ao número de casos no Brasil foram obtidos através do Painel de Casos de doença pelo coronavírus 2019 (COVID-19) no Brasil pelo Ministério da Saúde, disponível em: <<https://covid.saude.gov.br>>

sistema judicial para que seus filhos não passem de ano, visto que não foram devidamente alfabetizados (PORTAL G1, 2020)⁴.

A economia do Brasil é, também, afetada. Tal situação é influenciada por fatores diversos, como a restrição de viagens e turismo, o crescente número de desempregados e a diminuição da oferta de trabalho - que decorrem da morte de trabalhadores, do afastamento desses em razão de contágio ou de isolamento social e, ainda, da paralisação de algumas atividades econômicas de viés coletivo (como boates, casas de show e jogos esportivos), causada pelo distanciamento que se faz necessário. Peterson Ozili e Thankom Arun, ao analisarem o impacto da COVID-19 na economia global, buscam esclarecer algumas dúvidas:

Como uma crise da saúde se traduziu em uma crise econômica? Por que a disseminação do coronavírus colocou a economia global de joelhos? A resposta está nos dois métodos pelos quais o coronavírus sufocou as atividades econômicas. Em primeiro lugar, a disseminação do vírus estimulou o distanciamento social, que levou ao fechamento de mercados financeiros, escritórios corporativos, negócios e eventos. Em segundo lugar, a taxa exponencial na qual o vírus estava se espalhando e a incerteza elevada sobre o quão ruim a situação poderia ficar, levaram a uma fuga pela busca de segurança no consumo e no investimento entre consumidores, investidores e parceiros comerciais internacionais. (OZILI; THANKOM, 2020, p.1, tradução nossa).

5 AS MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO TOMADAS PELO ESTADO FRENTE À PANDEMIA

Considerando a situação pandêmica e suas repercussões socioeconômicas, a atuação governamental é extremamente necessária, devendo buscar tomar as medidas possíveis para proporcionar um abrandamento de consequências indesejadas. Ao redor do mundo, enquanto a COVID-19 se alastrava, os mais variados Estados começaram a instituir diversas políticas públicas, visando enfrentar a disseminação do coronavírus e a crise por ele causada. Algumas das mais usadas formas de políticas públicas incluem o fechamento de escolas, restrições de viagens, proibição de aglomerações públicas, investimento em hospitais e instituições de

⁴ “Rede municipal promete recuperar conteúdos em 2021. Mas pais entraram na justiça pedindo a reprovação da filha, alegando que ela não conseguiu absorver o conteúdo remotamente. RPC Londrina. Mãe entra na Justiça para que filha não seja aprovada na escola por causa da pandemia, mas tem pedido negado em Londrina.” **Portal G1**, São Paulo, 11 dezembro 2020. Disponível em: < <https://g1.globo.com/pr/norte-noroeste/noticia/2020/12/11/mae-pede-a-justica-para-que-filha-nao-seja-aprovada-na-escola-por-causa-da-pandemia-e-tem-pedido-negado.ghtml>>. Acesso em: 24 fevereiro 2021.

saúde, novas formas de benefícios sociais, subsídios para população em necessidade, adiamento dos impostos e suspensão do pagamento de energia e água.

No caso específico do Brasil, o Governo, após a declaração de emergência em saúde pública, dada pela Portaria 188 de 2020, começou a atuar legislativamente, objetivando a contenção da COVID-19 e de seus efeitos negativos. Através de uma página virtual estabelecida pelo Planalto, é possível observar todos os atos normativos adotados pelo Estado que se referem ao Coronavírus⁵. De acordo com esses dados, o ano de 2020 contou com mais de 500 dos mais variados atos, entre leis, Medidas Provisórias, Portarias, Decretos e Resoluções, todas voltadas ao combate da situação pandêmica.

Dentre todo esse arcabouço, vale destacar algumas das medidas adotadas pelo Brasil no enfrentamento da moléstia que afetou toda a população. São essas a operação efetuada para repatriar os brasileiros presentes em Wuhan; a regulamentação de medidas sanitárias, como o isolamento e o fechamento de aeroportos; o auxílio emergencial, em que é oferecido amparo financeiro a pessoas sem emprego formal ativo que se encaixem em determinadas categorias financeiras; a destinação de certo valor para apoiar artistas e estabelecimentos culturais no período da pandemia; o repasse de recursos aos entes federativos para auxiliar com os gastos necessários à contenção da COVID-19 e seus efeitos; a suspensão e renegociação de dívidas dos estados, DF e municípios; o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), que determina uma linha de crédito, destinada a fortalecer os pequenos negócios, já que muitos desses tiveram suas atividades suspensas por prefeituras e estados, por projetos de quarentena que visaram diminuir o número de infectados; a concessão de alimentos à família de estudantes cujas aulas foram suspensas e a transferência de recursos a serem utilizados na luta contra a COVID-19 por santas casas e hospitais filantrópicos (ACCIOLY; BAPTISTA, 2020).

Como dito anteriormente, o orçamento do Estado é decidido previamente, sendo a LDO e a LOA as diretrizes que devem mostrar o caminho a ser seguido e as regras e limites a serem respeitados. No mais, quando se considera a atual situação financeira do Brasil, é comum o questionamento de como lidar com uma situação como a pandemia, completamente inesperada, que exige respostas e soluções de seu governo, como as apontadas acima, sendo que tais respostas caminham de mãos dadas com gastos econômicos que o Governo não

⁵ http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/quadro_portaria.htm

estava preparado para ter. Como, então, possibilitar os gastos extremamente necessários e urgentes do país sem incorrer no desrespeito à Constituição e às leis orçamentárias?

É para momentos como esse que os recursos dos créditos adicionais, previamente comentados, foram criados. Das três espécies de créditos adicionais (suplementares, adicionais e extraordinários), o mais apto a ser utilizado quando considerada a necessidade de autorização de gastos no contexto da pandemia da COVID-19 é o Crédito Extraordinário. Tal situação fica clara ao ser feita a análise do contexto situacional e compará-lo aos requisitos necessários para a utilização dos Créditos Extraordinários. São os requerimentos: a relevância e urgência para se possibilitar a abertura de Medida Provisória (como disposto no artigo 62 da CF) e a existência de despesas imprevisíveis e urgentes (conforme o art. 167, §3º, sendo citado como exemplo dessa situação o caso de calamidade pública).

Percebe-se, assim, a subsunção do fato concreto ao preceito legal, já que a pandemia que assolou o Brasil (e o mundo) não tinha como ser prevista. Ainda, no quesito de relevância e urgência, esses se fazem sentir uma vez que levado em consideração o número de doentes, mortos e pessoas submetidas às consequências socioeconômicas da COVID-19.

Tendo em mente a viabilidade da utilização de Créditos Extraordinários para que pudessem ser tomadas decisões de gestão governamental dependentes de capital, começaram a tramitar diversas Medidas Provisórias visando a abertura de Créditos Extraordinários, com o fim de possibilitar e financiar as medidas voltadas ao combate da COVID-19 e da crise por ela desencadeada. Assim sendo, o ano de 2020 teve, no total, 42 Medidas Provisórias destinada à abertura de Créditos Extraordinários, sendo que, dessas, 40 apresentavam a pandemia do coronavírus como motivo da necessidade de crédito, enquanto as outras duas tinham sua motivação, no caso da primeira (MP 920), nos danos causados pelas enchentes em Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro e, no caso da outra (MP 1011), nos prejuízos no fornecimento de energia após a tempestade no Amapá (BRASIL, 2021d).

Segue, abaixo, uma tabela (TABELA 1) relacionando as 40 MPs do ano de 2020 que objetivaram enfrentar as consequências trazidas pela COVID-19, acompanhadas de um breve resumo de sua destinação e do valor requisitado. A tabela leva em consideração dados presentes no Portal da Legislação, no setor de legislação federal, na aba de medidas provisórias, no site do Planalto. A referida aba contém as MPs a partir do ano de 1988, tendo sido considerado, para a TABELA 1, apenas os dados referentes ao ano de 2020.

TABELA 1 - MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS DESTINADOS AO COMBATE DA PANDEMIA DA COVID-19 EM 2020

(continua)

MP	Data	Destinação	Valor
921	07/02/2020	Operação Regresso (brasileiros retidos no exterior)	R\$ 11.287.803,00
924	13/03/2020	Insumos hospitalares; EPIs, capacitação de agentes, testes de COVID-19, leitos de UTI e apoio financeiro aos entes federativos	R\$ 5.099.795.979,00
929	25/03/2020	Pesquisa; apoio a brasileiros retidos no exterior; apoio logístico; ampliação de beneficiários do Programa Bolsa Família	R\$ 3.419.598.000,00
935	01/04/2020	Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	R\$ 51.641.629.500,00
937	02/04/2020	Auxílio Emergencial	R\$ 98.200.000.000,00
939	02/04/2020	Manutenção das parcelas do fundo de participação de estados e municípios	R\$ 16.000.000.000,00
940	02/04/2020	Testes de COVID-19; medicamentos; pesquisa; equipamentos e custeio de UTIs; contratação de profissionais de saúde e de teleatendimento	R\$ 9.444.373.172,00
941	02/04/2020	Ações dos Ministérios da Saúde, da Cidadania e da Educação no combate ao Coronavírus	R\$ 2.113.789.466,00
942	02/04/2020	Campanhas publicitárias e insumos hospitalares	R\$ 639.034.512,00
943	03/04/2020	Concessão de financiamentos para o pagamento da folha salarial	R\$ 34.000.000.000,00
947	08/04/2020	Insumos hospitalares	R\$ 2.600.000.000,00
949	08/04/2020	Transferência de recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético	R\$ 900.000.000,00
953	15/04/2020	Sistema Único de Assistência Social	R\$ 2.550.000.000,00
956	24/04/2020	Auxílio Emergencial	R\$ 25.720.000.000,00
957	24/04/2020	Recursos para agricultores familiares; Programa de Aquisição de Alimentos	R\$ 500.000.000,00
962	06/05/2020	Tecnologia para o Ministério da Saúde; apoio a brasileiros retidos no exterior	R\$ 418.800.000,00
963	07/05/2020	Financiamento ao setor de turismo	R\$ 5.000.000.000,00
965	13/05/2020	Insumos e EPIs	R\$ 408.869.802,00
967	19/05/2020	Testes de COVID-19; auxílio financeiro para instituições de saúde; contratação e pagamento de profissionais de saúde	R\$ 5.566.379.351,00
969	20/05/2020	Transferência de recursos a entes federativos	R\$ 10.000.000.000,00
970	25/05/2020	Profissionais da saúde; Auxílio Emergencial	R\$ 29.058.260.654,00

TABELA 1 - MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS DESTINADOS AO COMBATE DA PANDEMIA DA COVID-19 EM 2020

(conclusão)

MP	Data	Destinação	Valor
972	26/05/2020	Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe)	R\$ 15.900.000.000,00
976	04/06/2020	Insumos hospitalares; transferência de recursos a entes federativos	R\$ 4.489.224.000,00
977	04/06/2020	Fundo Garantidor para Investimentos	R\$ 20.000.000.000,00
978	04/06/2020	Transferência de recursos a entes federativos	R\$ 60.189.488.452,00
985	25/06/2020	Unidades militares de saúde	R\$ 300.000.000,00
988	30/06/2020	Auxílio Emergencial	R\$ 101.600.000.000,00
989	08/07/2020	Ações dos Ministérios da Saúde, da Cidadania e da Educação no combate ao Coronavírus	R\$ 348.347.886,00
990	09/07/2020	Transferência aos entes federativos para apoiar o setor cultural	R\$ 3.000.000.000,00
991	15/07/2020	Instituições de Longa Permanência para Idosos	R\$ 160.000.000,00
994	06/08/2020	Ações necessárias à produção da vacina	R\$ 1.994.960.005,00
997	31/08/2020	Despesas do Fundo Garantidor de Operações para o Pronampe	R\$ 12.000.000.000,00
999	02/09/2020	Auxílio Emergencial	R\$ 67.600.886.209,00
1001	15/09/2020	Ministério da Educação (exames); cisternas	R\$ 264.866.289,00
1002	23/09/2020	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	R\$ 10.000.000.000,00
1004	24/09/2020	Ingresso do Brasil no Instrumento de Acesso Global de Vacinas COVID-19 - Covax Facility	R\$ 2.513.700.000,00
1007	02/10/2020	EPIs e EPCs	R\$ 98.270.969,00
1008	26/10/2020	Alimentos para indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e extrativistas	R\$ 228.000.000,00
1015	17/12/2020	Financiamento das doses da vacina	R\$ 20.000.000.000,00
1020	29/12/2020	Fundo Garantidor de Operações para o PRONAMPE	R\$ 10.193.233.748,00
		Total:	R\$ 634.172.795.797,00

FONTE: BRASIL, 2021d.

NOTA: Dados coletados de janeiro a dezembro de 2020

Cada uma das Medidas Provisórias apresentadas acima possui, anexa à sua publicação no site do Planalto, um documento, intitulado “exposição de motivos”. Tal documento contém

o valor do crédito extraordinário, o órgão ao qual é designado o crédito (Ministério da Educação, Ministério da Cidadania...), o motivo da demanda, o objetivo e a destinação da quantia, e, ainda, a justificativa da imprevisibilidade, da urgência e da relevância da requisição - sendo a observância desses três últimos fatores, como dito anteriormente, requisitos para uma MP de crédito extraordinário.

Nas MPs analisadas, a urgência e a relevância (requisitos do art. 62 da CF para a publicação de uma Medida Provisória), são justificadas, respectivamente, pela necessidade de respostas rápidas pelo poder público, visando a restrição do número de afetados pelo vírus e por suas consequências socioeconômicas e pelo risco associado à disseminação da pandemia, tendo em vista o panorama apresentado quando analisados outros países, que foram acometidos há mais tempo. No que diz respeito à imprevisibilidade (exigida pelo art.167, §3º da CF), essa é explicada pela impossibilidade de prever os recursos que seriam necessários no combate da pandemia, tendo em vista a maneira súbita e alarmante pela qual a doença se disseminou.

Uma observação interessante a ser feita é que, desde as primeiras Medidas Provisórias, a exposição de motivos traz o aumento de casos e a declaração da OMS de emergência de saúde pública de interesse internacional (declarada em 3 de janeiro de 2020) como demonstradores da seriedade da situação. Tal fato se dá em razão da tentativa de demonstrar a adequação da pandemia da COVID-19 à urgência prevista no art.167, §3º da Constituição, que traz como exemplos dessa urgência os casos de guerra, calamidade pública ou comoção interna. As medidas tomadas e o encaixe do caso concreto nos requisitos do referido parágrafo se mostram corretos quando, no dia 20 de março de 2020, pelo Decreto Legislativo nº 6, é reconhecido, no Brasil, estado de calamidade pública, decorrente da pandemia do coronavírus, tendo sua vigência até o dia 31 de dezembro de 2020.

Apesar de confirmar a urgência requerida no art. 167, §3º da CF, o decreto mencionado tem como sua função principal fazer com que as MPs e o capital necessário no combate à crise do coronavírus não incorram em desrespeito à Lei Complementar 101 de 2000, conhecida como Lei da Responsabilidade Fiscal. Essa legislação tem como metas a transparência, a responsabilização, o controle e o planejamento no âmbito das finanças públicas. Além disso, determina restrições nos orçamentos dos entes federativos, necessárias à manutenção da ordem e equilíbrio fiscal. Para que esse objetivo seja alcançado é necessária a

anuência ao modelo utilizado, em que o aumento de gastos deve ser previsto, sendo a fonte do financiamento deste, apresentada.

Tendo isso em mente, e levando em consideração o montante de mais de 600 bilhões de reais autorizados em créditos extraordinários, no decorrer de 40 MPs, surge a questão: uma autorização orçamentária de tamanho valor não estaria violando a LRF? Em primeiro lugar, para que seja possível deixar claro o quão fora do ordinário é a publicação desse número de Medidas Provisórias de abertura de crédito extraordinário e o quão alta é sua soma, apresenta-se uma tabela (TABELA 2) do número de MPs que visaram a abertura de créditos extraordinários publicadas em cada ano, acompanhadas de seus valores. A análise leva em consideração os anos de 2010 até 2020, tendo sido as informações retiradas do Portal da Legislação, no setor de legislação federal, na aba de medidas provisórias, no site do Planalto.

TABELA 2 - MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS ATRAVÉS DOS ANOS DE 2010 A 2020

ANO	NÚMERO DE MPs	VALOR TOTAL
2010	7	R\$ 34.552.270.750,00
2011	5	R\$ 2.348.111.700,00
2012	9	R\$ 76.895.405.671,00
2013	8	R\$ 13.860.779.656,00
2014	6	R\$ 34.121.772.688,00
2015	6	R\$ 124.587.835.152,00
2016	12	R\$ 10.234.241.191,00
2017	2	R\$ 147.000.000,00
2018	5	R\$ 11.270.990.000,00
2019	4	R\$ 388.717.253,00
2020	42	R\$ 635.144.795.797,00

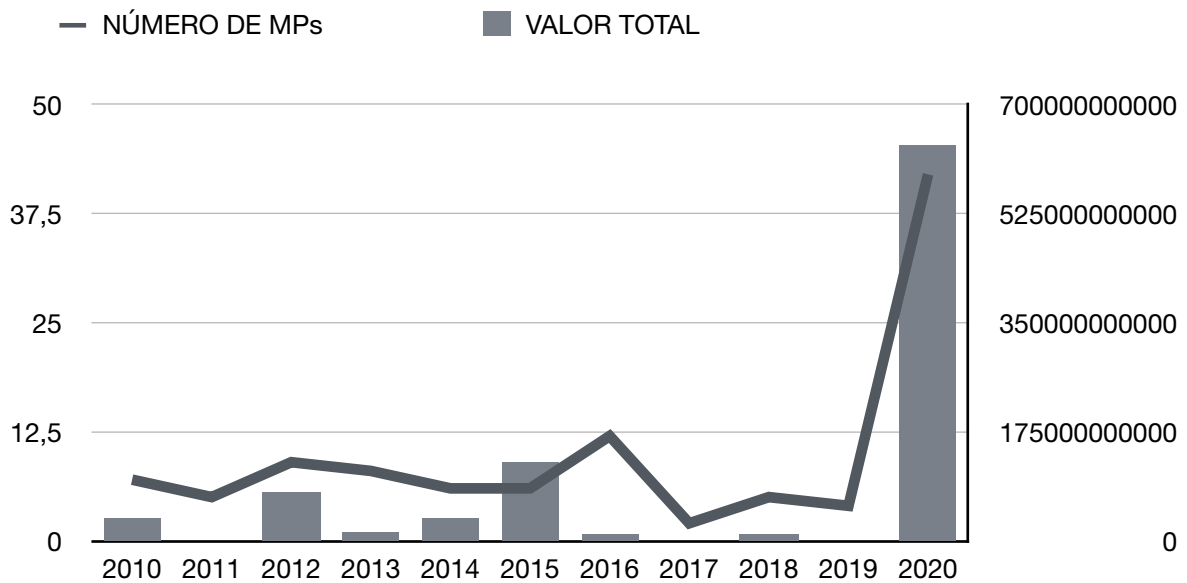
FONTE: BRASIL, 2021d.

NOTA: Dados coletados entre os anos de 2010 e 2020.

Para que seja possível uma noção rápida da peculiaridade do ano de 2020, quando levados em consideração o número de Medidas Provisórias referentes a créditos

extraordinários e o valor total requerido, segue abaixo um gráfico (GRÁFICO 1), elaborado a partir das informações contidas na TABELA 2.

GRÁFICO 1 - MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS ATRAVÉS DOS ANOS DE 2010 A 2020



FONTE: BRASIL, 2021d.

NOTA: Gráfico baseado nas informações trazidas pela TABELA 2.

Mister ressaltar que os valores monetários da TABELA 2 e do GRÁFICO 1 não levaram em consideração a atualização inflacionária, fornecendo apenas um vislumbre da situação geral. Como observado, o ano de 2020 foi o que mais editou Medidas Provisórias para a abertura de créditos extraordinários nos últimos 10 anos. Ainda, o segundo maior número de MPs se encontra no ano de 2016, em que parte do capital do governo brasileiro permitido por MPs de créditos extraordinários foi direcionado para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos - RIO 2016. No entanto, ainda assim, o ano de 2020 supera o ano de 2016 por 30 Medidas Provisórias.

6 O REGIME FISCAL EXTRAORDINÁRIO DURANTE O ESTADO DE CALAMIDADE TRAZIDO PELA COVID-19

A partir da visão comparativa e contextual trazida pela TABELA 2 e pelo GRÁFICO 1, é possível afirmar, sem sombra de dúvidas, quão incomum foi a produção de MPs de

crédito extraordinário de 2020. Tal situação não acontece corriqueiramente e, por isso, está fadada a ser o alvo de diversas dúvidas quanto à sua legalidade. Para que fosse possível enfrentar os desafios trazidos pela pandemia e arcar com os gastos necessários à minimização de seu impacto sem infringir as normas legais existentes, foi necessária a criação de novos instrumentos legislativos. Estes novos instrumentos estabelecem um regime fiscal extraordinário, modificando e dispensando certas regras do regime fiscal ordinário durante o período de calamidade trazido pela COVID-19. Os aparatos a serem aqui analisados serão a Emenda Constitucional (EC) nº 106/2020 e a Lei Complementar (LC) nº 173/2020. Através dessas normas será possível compreender como foi permitido o dispêndio do montante necessário para o enfrentamento do coronavírus no Brasil.

Em primeiro lugar, cumpre informar que a EC nº 106/2020 foi fruto da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 10/2020, que foi apresentada, por iniciativa do Deputado Federal Rodrigo Mais (DEM/RJ), na data de 17 de abril de 2020. A referida Proposta ficou conhecida como “PEC do orçamento de guerra”, tendo sido transformada em Emenda Constitucional no dia 5 de maio de 2020. A ementa da mencionada EC determina que essa “institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente da pandemia” (BRASIL, 2020b).

Mais especificamente, é possível ressaltar algumas das principais mudanças trazidas pela Emenda Constitucional 106 de 2020. São essas, em primeiro lugar, a possibilidade de adoção de processos simplificados para a contratação de obras, serviços, compras e pessoal (de caráter emergencial e temporário), quando o objetivo de tais contratações for o enfrentamento da pandemia. Outro ponto importante trazido pela EC é a permissão dada ao Banco Central (BC) para que ele realize a compra e venda de direitos de crédito, títulos privados e títulos do Tesouro Nacional nos mercados secundários. Ainda, destaca-se a separação da prestação de contas quando essas se referirem a despesas utilizadas no combate à pandemia causada pela COVID-19 (DIZER O DIREITO, 2020a). Outros pontos de interesse da Emenda Constitucional serão trazidos posteriormente, quando forem analisados alguns de seus impactos na LRF e na CF.

Já no que diz respeito à LC 173/2020, ela foi publicada na data de 28 de maio de 2020 e sua ementa afirma que a Lei Complementar analisada “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” (BRASIL, 2020c). O mencionado Programa Federativo fica restrito ao exercício financeiro de 2020 e determina: que as dívidas que os entes federativos possuem com a União tenham seu pagamento suspenso; que os Estados, DF e Municípios possam reestruturar suas operações de crédito e que a União auxilie financeiramente os outros entes federativos no que diz respeito a ações contra a COVID-19. Outro ponto de destaque da LC 173/2020 foi a instituição, através de modificação da LRF, de certas proibições aos entes federativos, visando a limitação do aumento de despesa, como a vedação à criação de cargos, à concessão de vantagens a servidores e à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado (que não se refiram ao combate da pandemia do coronavírus) (DIZER O DIREITO, 2020b). No mais, houve, por parte da Lei Complementar em questão, outras alterações realizadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, das quais serão destacadas algumas, mais relevantes ao presente estudo, no decorrer do texto.

Tendo em mente as mencionadas normas do regime fiscal extraordinário, é possível prosseguir com a análise de como elas foram utilizadas para enfrentar os presumíveis empecilhos levantados pela quantidade de capital autorizado em Medidas Provisórias de Créditos Extraordinário. Dentre as preocupações acarretadas pelas grandes custas necessárias no combate da COVID-19 estão a violação da LRF e a violação da Constituição Federal.

6.1 OS EMPECILHOS QUE A LRF, A LDO/2020 E A CF APRESENTAM AOS GASTOS NECESSÁRIOS NA LUTA CONTRA A COVID-19 (E COMO FORAM SOLUCIONADOS)

A Lei Complementar 101 de 2000 prevê, em seu art. 9^o, a limitação de empenho e da movimentação financeira, caso a receita bimestral não alcance as metas objetivadas. Ainda, os

⁶ “Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”

artigos 23⁷, 31⁸ e 70⁹ da mesma lei afirmam que deverá ser erradicado, nos prazos determinados, o valor que ultrapasse o marco permitido para os gastos com a despesa de pessoal e para o montante da dívida consolidada de um ente federativo. Levando em consideração os gastos necessários no enfrentamento da pandemia, tais determinações poderiam significar entraves. No entanto, essa questão é facilmente resolvida pelo DL n° 06 (que declara o estado de calamidade pública no Brasil) e pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que seu artigo 65 apresenta uma exceção de tais deveres no caso de calamidade pública devidamente reconhecida. De forma que, no período em que perdurar o estado de calamidade pública, não necessitam ser observados os mecanismos de adequação de despesas previstos nos artigos 9, 23, 31 e 70 da LRF, conforme segue:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I – serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II – serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9°. (BRASIL, 2000).

Entretanto, esses não são os únicos artigos que trazem em cheque as possíveis desobediências à LRF na época da COVID-19. Os dispositivos 14, 16, 17 e 24 da Lei Complementar 101 de 2000 e o artigo 114, *caput* e §14 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 (Lei n°13.898, de 11 de novembro de 2019) tiveram sua aplicabilidade, em tempos de pandemia, questionada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 6.357/DF. Tal fato ocorreu pois os referidos artigos determinam: condições necessárias para a concessão de

⁷ “Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.”

⁸ “Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.”

⁹ “Art. 70. O Poder ou órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar estiver acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 deverá enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% a.a. (cinquenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23.”

benefícios tributários que implique em renúncia de receita¹⁰; exigências para que seja possível a criação ou modificação de despesas obrigatórias de caráter continuado¹¹ e de ações governamentais que resultem em aumento de despesa¹²; requisitos para que seja permitida a criação, majoração ou extensão de serviços de seguridade social¹³ ou para que seja possibilitado o aumento de despesa ou diminuição de receita por parte da União¹⁴. Em suma, os artigos expostos impõem a necessidade de compensação e adequação às leis orçamentárias quando preciso renunciar receitas ou aumentar despesas. No entanto, tendo em vista a situação imprevisível da pandemia, percebe-se a impossibilidade da previsão de gastos nas

¹⁰ “Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.”

¹¹ “Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.”

¹² “Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhada de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.”

¹³ “Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.”

¹⁴ “Art. 114. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

§ 14. Considera-se atendida a compensação a que se refere o caput nas seguintes situações:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária de 2020, na forma do disposto no art. 12 da Lei Complementar no 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo IV; ou

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.”

leis orçamentárias. Além disso, levando em conta a dimensão dos gastos necessários para conter as consequências prejudiciais à sociedade e a celeridade imprescindível com a qual medidas estatais devem ser tomadas para frear o alastramento da doença, as normas em questão acabam se tornando obstáculos na luta sanitária e socioeconômica contra as dificuldades que acometem o Brasil.

Os dispositivos acima mencionados foram questionados pela ADI 6.357/DF, em que o relator, Ministro Alexandre de Moraes, decidiu, quando levados em consideração a criação e expansão de programas públicos visando o combate à COVID-19, o afastamento dos requisitos de demonstração de adequação e compensação orçamentárias previstos nos artigos analisados. Conforme a ementa:

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. AFASTAMENTO DA EXIGÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE ADEQUAÇÃO E COMPENSAÇÃO ORÇAMENTÁRIAS. CRIAÇÃO E EXPANSÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS DESTINADOS AO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA CAUSADA PELA COVID-19. PROTEÇÃO DA VIDA E DA SAÚDE. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 106/2020. PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR. EXTINÇÃO DA AÇÃO. 1. A Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu um inovador modelo regulatório das finanças públicas, baseado em medidas gerais de transparência, de programação orçamentária, de controle e de acompanhamento da execução de despesas e de avaliação de resultados, destinadas, entre outros pontos, a incrementar a prudência na gestão fiscal e a sincronizar as decisões tomadas pelos Estados e pelos Municípios com os objetivos macroeconômicos estabelecidos nacionalmente pela União. 2. No entanto, existem situações nas quais o surgimento de condições supervenientes absolutamente imprevisíveis afetam radicalmente a possibilidade de execução do orçamento planejado. Inteligência do art. 65 da LRF. 3. 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. 4. O excepcional afastamento da incidência dos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF. Realização de gastos orçamentários destinados à proteção da vida, da saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados pela gravidade da situação vivenciada. 5. Medida cautelar referendada. 6. O art. 3º da EC 106/2020 prevê uma espécie de autorização genérica destinada a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para a flexibilização das limitações legais relativas às ações governamentais que, não implicando despesas permanentes, acarretem aumento de despesa. 7. Em decorrência da promulgação da EC 106/2020, fica prejudicada a Ação Direta de Inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto e de interesse de agir do Autor. Precedentes.

(ADI 6357 MC-Ref, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-276 DIVULG 19-11-2020 PUBLIC 20-11-2020)

No entanto, apesar da exemplar fundamentação, a ADI em questão restou prejudicada, como verificado no final da ementa. Isso se deu em razão da publicação da EC 106/2020 e da LC 173/2020. Nesse ponto, começa-se a perceber a atuação do regime fiscal extraordinário, na medida em que a mencionada Emenda Constitucional, em seu art. 3º¹⁵, dispensa as limitações legais normalmente previstas para ações governamentais e incentivos tributários que acarretem aumento de despesa ou renúncia de receita. É importante destacar que tal dispensa tem a aplicabilidade restrita a ações voltadas ao combate das consequências geradas pela calamidade pública e ao seu período de existência. Desta forma, são diretamente atingidos por essa determinação os artigos antes discutidos na ADI 6.357/DF, fazendo com que os gastos e as renúncias orçamentárias necessárias ao melhor enfrentamento da crise gerada pela pandemia sejam possíveis.

Além do efeito da Emenda Constitucional 106 de 2020, existe também a influência da Lei Complementar 173 de 2020, no mesmo contexto. A LC mencionada, em seu artigo 3º, decide pelo afastamento de algumas disposições legais, incluindo-se as dos artigos 14, 16 e 17 da LRF¹⁶. Além disso, a mencionada Lei Complementar, ao modificar a Lei de Responsabilidade Fiscal, adiciona parágrafos ao artigo 65. Importante ressaltar que o parágrafo primeiro, por ela adicionado, tem sua aplicação restrita às unidades de federação em que o Congresso Nacional reconheceu estado de calamidade pública, enquanto tal estado durar. Dito isso, há, no inciso III do parágrafo primeiro, outra menção à dispensa concedida no tocante às condições dos artigos 14, 16 e 17 da LRF, ressaltando a dispensa dos requisitos

¹⁵ “Art. 3º Desde que não impliquem despesa permanente, 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.”

¹⁶ “Art. 3º Durante o estado de calamidade pública decretado para o enfrentamento da Covid-19, além da aplicação do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 2000, ficam afastadas e dispensadas as disposições da referida Lei Complementar e de outras leis complementares, leis, decretos, portarias e outros atos normativos que tratem:

I - das condições e vedações previstas no art. 14, no inciso II do caput do art. 16 e no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

II - dos demais limites e das condições para a realização e o recebimento de transferências voluntárias.”

aos aumentos de despesas que sejam voltados a combater a calamidade pública, conforme segue:

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput:

(...)

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública. (BRASIL, 2000)

Tendo sido enfrentados os principais pontos da LRF que inviabilizariam grande parte dos créditos extraordinários concedidos para o enfrentamento da calamidade pública, mister discorrer, também, sobre os pontos da Constituição Federal que poderiam causar o mesmo entrave. A principal preocupação seria sobre a chamada “regra de ouro”, do artigo 167, III da CF, que determina a vedação de operações de crédito que ultrapassem o valor da despesa. Tal complicação foi solucionada pela EC 106/2020, quando em seu parágrafo 4º, afastou a incidência dessa norma durante o exercício financeiro da calamidade pública¹⁷.

Outro artigo da Carta Constitucional relevante para a presente análise é o 169, §1º, que condiciona à prévia dotação orçamentária e autorização na lei de diretrizes orçamentárias a contratação de pessoal pela administração pública. A resolução veio no artigo 2º da Emenda Constitucional 106/2020, que dispõe a dispensa das exigências constitucionais em análise quando a contratação for temporária e emergencial, objetivando enfrentar a pandemia do coronavírus e seus efeitos socioeconômicos. Tal dispensa é de suma importância, levando em consideração as contratações de profissionais de saúde necessárias no contexto da crise sanitária.

Por fim, outro possível contratempo seria o artigo 107 dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias, que foi instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016. Essa Emenda acabou por instaurar um novo regime fiscal no Brasil, estabelecendo diversas limitações aos gastos públicos. Ao criar o Art. 107, a EC estabelece limites individualizados para cada um dos três poderes, para o Ministério Público da União e seu Conselho Nacional e para a Defensoria Pública Federal, sendo que tais limites devem ser observados pela Lei

¹⁷ “Art. 4º Será dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública nacional de que trata o Art. 1º desta Emenda Constitucional, a observância do inciso III do caput do Art. 167 da Constituição Federal.”

Orçamentária Anual. Interessante ressaltar que, de acordo com o §5º do referido artigo, até os créditos suplementares e especiais devem obedecer o limite estabelecido. Tal situação poderia causar certo receio quanto aos créditos extraordinários, trazendo em cheque a possibilidade da alta autorização desses, realizada no período da pandemia. No entanto, tal preocupação é abandonada quando levado em consideração o inciso II do parágrafo 6º do mesmo artigo 107, que determina que os créditos extraordinários não ficam incluídos na base de cálculo ou nos limites fixados.

7 CONCLUSÃO

Na era de um mundo assolado pelo coronavírus, as consequências sanitárias e socioeconômicas impostas à sociedade são inúmeras. O número de mortes é assombroso, a quantidade de casos confirmados é atroz, o desemprego acomete o país, a capacidade hospitalar é limitada e o impacto econômico é incontroverso.

Nesse contexto, a atuação estatal é de suma importância, devendo o Governo tomar as melhores medidas possíveis para reduzir os impactos negativos da pandemia. No entanto, para que tais medidas possam ser efetuadas, o gasto financeiro por parte do Estado é necessário. Razão pela qual, ao analisar a atividade estatal, os resultados do estudo demonstraram a tomada de providências, através de um número expressivo de Medidas Provisórias de autorização de Créditos Extraordinários para o enfrentamento da COVID-19.

Tais providências, incontestavelmente necessárias, trazem dúvidas quanto a sua regularidade, já que despesas do Governo ficam sujeitas aos parâmetros estabelecidos pelo ordenamento jurídico brasileiro, que estipula limitações a gastos não previstos nas leis orçamentárias, com o objetivo de garantir o equilíbrio financeiro do país.

Desta forma, conclui-se que para que a utilização das Medidas Provisórias que autorizam os Créditos Extraordinários necessários ao patrocínio do enfrentamento da COVID-19 sejam possíveis e não esbarrem nos limites estipulados pelo ordenamento jurídico, foi necessária a adoção de um regime fiscal extraordinário durante o período de calamidade. Ao ponderar a atuação de certas Leis, Decretos e Emendas Constitucionais, percebeu-se como estes instrumentos foram utilizados para que as despesas estatais não previstas pudessem ser efetuadas dentro da legalidade. Mediante esse regime excepcional, constata-se que foi

possibilitada a ação estatal necessária à garantia de direitos fundamentais como a vida, a saúde e a alimentação.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Dante; BAPTISTA, Rodrigo. **Seis meses contra a covid-19: as muitas frentes de batalha**. Agência Senado, 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/materias/infomaterias/2020/08/seis-meses-contra-a-covid-19-as-muitas-frentes-de-batalha>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

BARROSO, Luís Roberto; MENDONÇA, Eduardo. **O sistema constitucional orçamentário. Tratado de direito financeiro**. Ines Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes e Carlos Valter do Nascimento (coords.). São Paulo: Saraiva, 2013. Volume 1.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 22 fev. 2021.

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>. Acesso em 18 fev. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001**. Portal da Legislação, Brasília, DF, 11 set. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm>. Acesso em 17 fev. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 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>. Acesso em 25 fev. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020**. Portal da Legislação, Brasília, DF, 7 mai. 2020b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm>. Acesso em 16 fev. 2021.

BRASIL. **Legislação COVID-19**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/quadro_portaria.htm>. Acesso em 25 fev. 2021a.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Portal da Legislação, Brasília, DF, 4 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020**. Portal da Legislação, Brasília, DF, 27 mai. 2020c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm>. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Portal da Legislação, Brasília, DF, 27 mai. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Painel de Casos de doença pelo coronavírus 2019 (COVID-19) no Brasil pelo Ministério da Saúde**. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br>>. Acesso em: 24 fev. 2021b.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sobre a doença**. Disponível em: <<https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca>>. Acesso em: 25 fev. 2021c.

BRASIL. Portal da Legislação. **Medidas Provisórias**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias>>. Acesso em 15 fev. 2021d.

BRASIL. **Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020**. Portal da Legislação, Brasília, DF, 3 fev. 2020d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/Portaria/Portaria-188-20-ms.htm>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Glossário Legislativo**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo>>. Acesso em: 22 fev. 2021e.

BRASIL. Senado Federal. **Legislação Orçamentária**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/legislacao-orcamentaria>>. Acesso em: 22 fev. 2021f.

BRASIL. STF. **ADI 4048-MC/DF**, rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 14.05.2008. 2008. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2602344>>. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. STF. **ADI 6357-MC-Ref**, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 13.05.2020. 2020d. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5883343>>. Acesso em: 26 fev. 2021.

CAVALCANTE, João Roberto et al. **COVID-19 no Brasil: evolução da epidemia até a semana epidemiológica 20 de 2020**. Epidemiol. Serv. Saúde, Brasília, v. 29, n. 4, e2020376, 2020. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2237-96222020000400306&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 14 mar. 2021.

DIZER O DIREITO. **EC 106/2020: institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública decorrente do coronavírus**.

2020a. Disponível em: <<https://www.dizerodireito.com.br/2020/05/ec-1062020-institui-regime.html>>. Acesso em: 17 fev. 2021.

DIZER O DIREITO. **LC 173/2020: Programa Federativo de enfrentamento do coronavírus. 2020b.** Disponível em: <<https://www.dizerodireito.com.br/2020/05/lc-1732020-programa-federativo-de.html>>. Acesso em: 17 fev. 2021.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e tributário.** 29. ed. São Paulo:Atlas, 2020.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. **Orçamento público: Execução da despesa pública,transparência e responsabilidade fiscal.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

OZILI, Peterson K; ARUN, Thankom. **Spillover of COVID-19: Impact on the Global Economy.** Social Science Research Network (SSRN). [S.I] 2020. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3562570>>. Acesso em: 24 fev. 2021.

PASCOAL, Valdecir. **Direito Financeiro e Controle Externo.** 10. ed. São Paulo: Forense Ltda, 2019. (Série Provas & Concursos).

PORTAL G1. **Mãe entra na Justiça para que filha não seja aprovada na escola por causa da pandemia, mas tem pedido negado em Londrina.** São Paulo, 11 dezembro 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/norte-noroeste/noticia/2020/12/11/mae-pede-a-justica-para-que-filha-nao-seja-aprovada-na-escola-por-cao-da-pandemia-e-tem-pedido-negado.ghtml>>. Acesso em: 24 fevereiro 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Weekly epidemiological update - 29 December 2020.** 2020. Disponível em: <<https://www.who.int/publications/m/item/weekly-epidemiological-update---29-december-2020>>. Acesso em: 24 fev. 2021.