O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratizacão mundial do conhecimento.



BOLETIM DE CONJUNTURA

BOCA

Ano II | Volume 2 | Nº 6 | Boa Vista | 2020

http://www.ioles.com.br/boca

ISSN: 2675-1488

http://doi.org/10.5281/zenodo.3899492

BOLETIM DE CONJUNTURA

www.revista.ufrr.br/boca

ORÇAMENTO DE GUERRA NO ENFRENTAMENTO À COVID-19: ENTRE MANOBRAS PARLAMENTARES E BATALHAS POLÍTICAS

Romero de Albuquerque Maranhão[1]

Elói Martins Senhoras[2]

Resumo

A pandemia da COVID-19 transbordou diferentes impactos sanitários, sociais e econômicos no mundo que repercutiram em mudanças significativas nas rotinas diárias de famílias, empresas e governos. Tomando como referência o papel emergencial dos governos no enfrentamento à pandemia da COVID-19, o objetivo do presente artigo é analisar o caso brasileiro por meio de um estudo do Projeto de Emenda à Constituição 10/2020 e da consequente aprovação da Emenda à Constituição 106/2020 que deram origem ao "Orçamento de Guerra". Com base nos resultados apresentados na pesquisa demonstrou-se que o "Orçamento de Guerra", a despeito de ser considerado um dos principais marcos legais que surgiram no contexto de enfrentamento da pandemia, possui claros enviesamentos e limitações estruturais que refletem o campo de poder existente no país.

Palavras chave: Brasil; COVID-19; Orçamento de Guerra; Pandemia.

Abstract

The COVID-19 pandemic has spilled-over different health, social and economic effects worldwide reverberating deep changes in the daily routines of families, companies and governments. Taking for granted the emergency role of governments facing the COVID-19 pandemic context, the objective of this article is aimed to analyze the Brazilian case through a study of the Constitution Amendment Project 10/2020 and the consequent approval of the Constitution Amendment 106/2020, responsible for the creation of the "War Budget". Based on the results presented in the research it has been demonstrated that the "War Budget" has clear biases and structural limitations that reflect the existing filed of power in the country despite being considered one of the main legal frameworks that emerged in the fight against the pandemic.

Keywords: Brazil; COVID-19; Pandemic; War Budget.

INTRODUÇÃO

A difusão multilateral da pandemia do novo coronavírus, intitulado SARS-CoV-2 e causador da doença denominada COVID-19 (SENHORAS, 2020a; 2020b), tem repercutido em uma positiva curva exponencial de contágio no mundo em contraposição a uma negativa curva de recessão econômica, requerendo uma diferenciada ação do Estado para conter o surto pandêmico, bem como os efeitos de natureza *suis generis* do choque exógeno que a crise epidemiológica gera a economia (MARANHÃO; SENHORAS, 2020; SENHORAS, 2020c).

[1] Administrador, especialista em Gestão Ambiental, mestre em Geografia, doutor em Administração e pós-doutorado em Educação. E-mail para contato: romeroalbuquerque@bol.com.br

[2] Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Economista e cientista político, especialista, mestre, doutor e pós-doutor em Ciências Jurídicas. E-mail para contato: eloisenhoras@gmail.com. Website: www.eloisenhoras.com

Desta forma, as respostas governamentais aos desafios colocados precisam contemplar desde medidas de ampla abrangência, como o estímulo ao distanciamento social e a ampliação da capacidade de serviços de saúde e medidas de apoio econômico a cidadãos, famílias e empresas – como a implementação urgente da renda básica emergencial e ações que contribuam para a manutenção dos empregos e da renda dos trabalhadores formais e informais (BITTENCOURT, 2020; BORGES *et al*., 2020; DE VITO; GOMEZ, 2020; MAITAL; BARZAINE, 2020; MANDERSON; LEVINE, 2020; MARANHÃO; MARANHÃO, 2020; MCKIBBIN; FERNANDO, 2020).

Assim, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 10/2020, denominada de "Orçamento de Guerra" foi idealizada para instituir um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para o enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional. Em outras palavras, tal instrumento possibilitará que o governo federal adote processos simplificados de contratação de pessoal, obras, serviços e compras. Além disso, autorizará o Banco Central (BC) a comprar e a vender títulos, e assim permitir liquidez no mercado (SENADO, 2020a).

Conforme Dias (2020), a PEC cria um regime extraordinário para facilitar a execução orçamentária de medidas emergenciais, afastando dispositivos constitucionais e legais aplicados em situações de normalidade. Desta forma, possibilitará com maior agilidade à execução de despesas com pessoal, obras, serviços e compras do Poder Executivo durante o estado de calamidade pública.

Aprovada em 2º turno da Câmara dos Deputados, como Emenda à Constituição n° 106, de 2020, e promulgada pelo Congresso Nacional, em 8 de maio de 2020, o Orçamento de Guerra trata-se de um dos mais relevantes marcos legais que surgiram no contexto da pandemia da COVID-19, fundamentando-se em um regime tripartite de normativas fiscal, financeira-creditícia e contratual.

Almeida (2020) registra que o Orçamento de Guerra inclui uma inovação na governança[3], que é consistente com o protagonismo do Congresso Nacional: a criação de uma nova instância de gestão da crise, sobrepondo a que já havia sido criada na Casa Civil[4], e com a proposta de o Congresso poder sustar qualquer decisão em caso de "ofensa ao interesse público".

Além disso, o Orçamento de Guerra reserva ao Congresso Nacional o poder de sustar qualquer decisão do comitê da crise ou do Banco Central em caso de ofensa ao interesse público ou de extrapolação aos limites de atuação previstos. Caberá ao Tribunal de Contas da União fiscalizar os atos

[3] Governança Pública é definida pelo Decreto 9.203/2017 como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

[4] Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da COVID-19, estabelecido pelo Decreto no 10.277, de 16 de março de 2020, sob a coordenação da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República, que conta com a participação de representantes de 27 órgãos, como ministérios, empresas públicas e agências reguladoras. Já a PEC do Orçamento de Guerra prevê a instauração de um Comitê de Gestão da Crise, presidido pelo presidente da República e composto por oito ministros (Secretaria Geral, Saúde, Economia, Cidadania, Infraestrutura, Agricultura, Justiça e Controladoria-Geral). Sem direito a voto, participarão seis secretários estaduais e seis municipais; quatro senadores e quatro deputados; e representantes dos conselhos nacionais de Justiça e do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União.

do comitê da crise, que deverão ser amplamente divulgados para a sociedade, vedado qualquer sigilo (CÂMARA, 2020a).

Contudo, apesar das considerações mencionadas, o Orçamento de Guerra sucinta uma análise criteriosa, seja pela ótica das decisões parlamentares, seja pelo viés socioeconômico, inclusive quanto sua aplicabilidade para o enfrentamento à epidemia global. Desta forma, e nessa onda viral, este artigo tem como objetivo analisar o instrumento proposto e aprovado pelo Congresso Nacional em resposta ao desafio imposto pela COVID-19.

Com bases nestas discussões, e com a finalidade de atingir o objetivo proposto, este artigo foi estruturado por meio de um método histórico-normativo-dedutivo que se caracterizou por um estudo exploratório e descritivo quanto aos fins e qualitativo quanto aos meios, utilizando-se dos procedimentos metodológicos de revisão bibliográfica e documental no levantamento de dados e de hermenêutica econômica na análise de dados (CERVO *et al*., 2007; MINGERS, 2003; YIN, 2001).

As discussões apresentadas neste artigo foram estruturadas em três seções, as quais abordam modo articulado e incremental, os créditos orçamentários extraordinários direcionados no contexto da pandemia COVID-19, passando para uma análise do Orçamento de Guerra, até se chegar à uma discussão sobre as características e críticas ao regime tripartite do Orçamento de Guerra.

CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS EXTRAORDINÁRIOS CONTRA A COVID-19

A primeira medida para enfrentar o inimigo, do ponto de vista orçamentário, foi o reconhecimento de estado de calamidade pública, até 31 de dezembro de 2020, por meio do Decreto Legislativo 6/2020, publicado em 20 de março[5]. A partir dessa medida, o Poder Executivo ficou desobrigado a expedir decretos de limitação de empenho determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sendo permitido o descumprimento da meta de resultado primário prevista na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) (BRASIL, 2020a; COUTO, 2020).

> Com o Decreto Legislativo, o Governo Federal também ficou dispensado de se limitar ao déficit fiscal de R$ 124 bilhões estabelecido na LDO/2020. Há cálculos que já apontam para um déficit fiscal superior a R$ 250 bilhões de reais, não apenas pelo aumento de gastos, mas também devido à queda no PIB e, por consequência, redução na arrecadação (ABRAHAM, 2020).

[5] O Decreto foi aceito a partir de solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

Contudo, os esforços do governo federal para o enfrentamento da COVID-19 ensejaram, até o momento, treze créditos extraordinários[6]. O primeiro crédito apresentado, embasado na pandemia, foi por meio da Medida Provisória n. 921, de 7 de fevereiro de 2020, antes ainda da decretação do estado de calamidade, no valor de R$ 11.287.803,00, para as Forças Armadas no âmbito da "Operação Regresso"[7], retirarem nacionais e familiares devidamente autorizados pelo Governo Chinês, da cidade de Wuhan, que manifestaram vontade de regressar ao Brasil, diante do isolamento da população daquela cidade. Para atender tal aporte financeiro houve o cancelamento na Reserva de Contingência - Financeira, em consonância com a necessidade de equilíbrio fiscal estabelecido na LDO vigente (BRASIL, 2020b).

Em seguida, por meio da Medida Provisória n. 924, de 13 de março de 2020, antes ainda da decretação do estado de calamidade, foram provisionados R$ 5,1 bilhões, sendo R$ 4,84 bilhões para o Ministério da Saúde (MS) e cerca de R$ 260 milhões para o Ministério da Educação (ME), destinados aos hospitais universitários (tabela 1) (BRASIL, 2020c; COUTO, 2020).

Tabela 1 - Distribuição de Crédito Extraordinário

MINISTÉRIO	FINALIDADE	VALOR (R$)
Ministério da Educação	Hospital de Clínicas de Porto Alegre	57.000.000,00
Ministério da Educação	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares	204.000.000,00
Ministério da Saúde	Fundação Oswaldo Cruz	20.000.000,00
Ministério da Saúde	Fundo Nacional de Saúde	4.818.795.979,00
TOTAL		**5.099.795.979,00**

Fonte: MP 924/2020.

Naquele momento, o crédito foi criado com a previsão de recursos advindos de cancelamento de despesas dentro do orçamento de cada um dos órgãos, não sendo, portanto, recursos adicionais. No caso do MS, R$ 3,164 bilhões foram cancelados da atenção primária, e outros R$ 1,6 bilhão vieram do cancelamento da ação Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas. Representando aproximadamente 3,7% da dotação inicial do orçamento do MS, as medidas anunciadas até o momento indicam que a suplementação de créditos para o órgão ainda será maior (COUTO, 2020).

> De acordo com a Exposição de Motivos (EM) nº 66/2020 ME, que acompanha a MP, o crédito se destina ao enfrentamento da situação de emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus (COVID-19), tendo em vista que "no Brasil, os casos confirmados e suspeitos têm crescido rapidamente, e no momento há 77 confirmados e mais de 1.400 suspeitos. A maioria

[6] Os créditos extraordinários são destinados a despesas urgentes, imprevisíveis e relevantes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, conforme § 3º do art. 167 da Constituição Federal de 1988.

[7] Operação interministerial com objetivo de repatriar os brasileiros que estavam localizados em Wuhan, China, devido ao surto do novo coronavírus. A operação foi composta por duas aeronaves VC-2, modelo Embraer – 190, cada uma com 11 tripulantes e 6 profissionais de saúde da Força Aérea Brasileira, além de um médico do Ministério da Saúde. As equipes de saúde eram capacitadas para realizar missões de Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear (DQBRN).

> dos casos confirmados ainda são de pessoas que vieram de outros países, mas os Estados da Bahia e de São Paulo já apresentaram transmissão local...
>
> os recursos alocados à Pasta da Saúde destinam-se à aquisição de equipamentos de proteção individual, treinamento e capacitação de agentes de saúde, compra de "kits" de teste para detecção do Covid- 19, disponibilização de leitos de Unidade de Terapia Intensiva, além do apoio financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios na implementação de medidas de assistência à saúde (SENADO, 2020b).

A terceira Medida Provisória (MP) de abertura de crédito orçamentário no contexto da crise foi a MP n. 929, de 25 de março de 2020[8], e teve como foco principal o orçamento do Ministério da Cidadania. De um total de R$ 3,4 bilhões, R$ 3,04 bilhões foram destinados à ampliação do Programa Bolsa Família, para inclusão de famílias que estavam aguardando para receber o benefício (tabela 2). Nesse caso, já amparados pelo decreto de calamidade, não havia indicação de cancelamento de outras despesas, direcionando, portanto, recursos adicionais aos ministérios. A aprovação na Câmara dos Deputados de medida que cria uma renda básica emergencial deve ainda suplementar em mais de R$ 40 bilhões o orçamento do MC, o que elevaria a dotação em mais de 50% com relação à proposta do Executivo (BRASIL, 2020e; COUTO, 2020).

Tabela 2 - Distribuição de Crédito Extraordinário

MINISTÉRIO	FINALIDADE	VALOR (R$)
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável	100.000.000,00
Ministério das Relações Exteriores	Política Externa	62.000.000,00
Ministério da Defesa	Cooperação com o Desenvolvimento Nacional	220.000.000,00
Ministério da Cidadania	Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas	3.037.598.000,00
TOTAL		**3.419.598.000,00**

Fonte: MP 929/2020.

A quarta MP para abertura de crédito extraordinário foi a de n. 935, de 1º de abril de 2020, em favor do Ministério da Economia, no valor de R$ 51.641.629.500,00, com o propósito de garantir o pagamento do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, previsto pela Medida Provisória n. 932, de 31 de março de 2020, que trata de medidas trabalhistas de caráter temporário e complementares à Medida Provisória nº 927, de 22 de março 2020, com o objetivo de fornecer meios para a manutenção das atividades das empresas e dos postos de trabalho, em razão da Declaração de Calamidade Pública de que trata o Decreto Legislativo nº 6/2020 (BRASIL 2020a; 2020d; 2020f; 2020g).

[8] A MP distribui crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, das Relações Exteriores, da Defesa e da Cidadania, no valor total de R$ 3.419.598.000,00.

Outra MP foi a de n. 937, de 2 de abril de 2020, no valor de R$ 98.200.000.000,00, em favor do Ministério da Cidadania para o pagamento do "Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, Devido à Pandemia da COVID-19", tendo em vista a edição da Lei nº 13.982, de 1º de abril de 2020, que institui o referido auxílio no valor de R$ 600,00 (seiscentos reais) mensais, durante três meses, com objetivo de viabilizar medidas excepcionais de proteção social para as pessoas mais humildes afetadas com os impactos econômicos decorrente da emergência de saúde pública (BRASIL, 2020h).

A sexta MP foi a de n. 939, de 2 de abril de 2020, no valor de R$ 16 bilhões, em favor dos Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Variação Nominal Negativa dos Recursos Repassados pelo Fundo de Participação. Registra-se que os créditos para atender as MP n. 935, n. 937 e n. 939 foram provenientes de cancelamentos de recursos destinados a amortização da dívida pública e sob supervisão do Ministério da Economia (BRASIL, 2020g; 2020h; 2020i).

Já a sétima MP para abertura de crédito extraordinário foi a de n. 940, de 2 de abril de 2020, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R$ 9.444.373.172,00, para o Fundo Nacional de Saúde (R$ 8.987.011.900) com o propósito de atender Estados, Municípios e Distrito Federal, e para a Fundação Oswaldo Cruz (R$ 457.361.272,00). Os recursos são para atender as necessidades de testes diagnósticos; produção de medicamentos; estruturação e operacionalização de centrais analíticas para diagnóstico da doença; construção e operação de centro hospitalar de atenção e apoio às pesquisas clínicas para pacientes graves; aquisição de equipamentos para leitos de cuidado intensivo (monitores multiparamétricos e ventiladores pulmonares); custeio de serviços de atenção especializada, em especial leitos de terapia intensiva e de unidades de urgência e emergência; ampliação do número de profissionais da saúde em atuação no Sistema Único de Saúde; e contratação de serviço de teleatendimento pré-clínico remoto, em caráter excepcional (BRASIL, 2020j).

A oitava MP para créditos extraordinários foi a de n. 941, de 2 de abril de 2020, em favor dos Ministérios da Educação, da Saúde e da Cidadania, no valor de R$ 2.113.789.466,00 (tabela 3) para: apoiar os hospitais universitários; fortalecer programas de segurança alimentar e nutricional; e ampliar os investimentos em saúde e assistência social da população. Os créditos para atender esta MP foram cancelados dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Justiça e Segurança Pública; da Infraestrutura; da Defesa; do Desenvolvimento Regional; do Turismo; da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; e de remanejamento de créditos dos Ministérios da Educação, Saúde e Cidadania (BRASIL, 2020k).

Tabela 3 - Distribuição de Crédito Extraordinário

MINISTÉRIO	FINALIDADE	VALOR (R$)
Ministério da Educação	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares	14.929.643,00
Ministério da Cidadania	Segurança Alimentar e Nutricional	17.052.213,00
Ministério da Cidadania	Fundo Nacional de Assistência Social	33.070.744,00
Ministério da Saúde	Fundo Nacional de Saúde	2.048.736.866,00
TOTAL		**2.113.789.466,00**

Fonte: MP 941/2020.

Outra MP que abre crédito extraordinário, no valor de R$ 639.034.512,00, em favor da Presidência da República e dos Ministérios da Educação; da Justiça e Segurança Pública; e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos é a MP n. 942, de 2 de abril de 2020, para atender as seguintes atividades (BRASIL, 2020l):

> ✓A realização de campanhas publicitárias pela Secretaria Especial de Comunicação Social - SECOM, com o objetivo de informar à população e minimizar os impactos decorrentes da proliferação da doença;
>
> ✓Apoiar as Universidades e Institutos Federais na realização de testes de laboratório, inclusive compra e produção de insumos; a aquisição de Equipamentos de Proteção Individual - EPI's para profissionais de saúde, medicamentos e materiais de assistência; a manutenção dos serviços de limpeza em escalas específicas e especiais e dos equipamentos de engenharia clínica; o auxílio em logística; a produção de agentes de limpeza e desinfetantes; a estruturação/adaptação de setores de atendimento de saúde à população; e a produção de equipamentos por meio da engenharia biomédica e tecnologia de impressão 3D;
>
> ✓A manutenção de equipamentos médicos que se encontravam inoperantes nos Hospitais Universitários Federais; a reforma e manutenção predial emergencial visando à estruturação para novos leitos; o custeio de contratos de hotelaria hospitalar pelo período de 90 dias (processamento de roupas, higienização, tratamento de resíduos, nutrição oral, etc.); e a aquisição de equipamentos médico-hospitalares;
>
> ✓O atendimento às comunidades indígenas devido às ações de combate à pandemia;
>
> ✓A promoção da coordenação e do apoio das ações de atuação integrada dos órgãos de segurança pública nos três níveis de governo, bem como das Agências de Vigilância Sanitária e Secretarias de Saúde dos Estados nas fronteiras e divisas, observados os preceitos do Programa Nacional de Segurança nas Fronteiras e Divisas - VIGIA;
>
> ✓A aquisição emergencial de material médico-hospitalar com o intuito de subsidiar as ações e medidas de controle e prevenção da doença, no Sistema Penitenciário Federal e nos Sistemas Estaduais de todo o País, com entregas parceladas e descentralizadas; e
>
> ✓A realização de campanhas de sensibilização voltadas especificamente para as pessoas idosas e com deficiência, povos e comunidades tradicionais e profissionais que atuam nas políticas públicas destinadas a esses públicos; a produção de materiais informativos e formativos para promoção da saúde emocional dos mais vulneráveis diante da possibilidade de redução da convivência familiar e comunitária por período ainda indefinido; o abastecimento com gêneros alimentícios e higiene dos povos e comunidades tradicionais.

A décima MP é a de n. 943, de 3 de abril de 2020, abriu crédito extraordinário, em favor de Operações Oficiais de Crédito sob Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional - Ministério da Economia, no valor de R$ 34.000.000.000,00, para permitir a "Concessão de Financiamentos para o

Pagamento da Folha Salarial, devido à Pandemia do COVID-19", no intuito de possibilitar a celebração de operações de crédito com empresários, sociedades empresariais e cooperativas, cujo escopo abrange as pequenas e médias empresas – PMEs, a fim de garantir remuneração de seus respectivos empregados (BRASIL, 2020m).

Já a décima primeira MP, de n. 947, de 8 de abril de 2020, foi em favor do Ministério da Saúde, no valor de R$ 2.600.000.000,00, para a aquisição de equipamentos de proteção individual (EPI), como máscaras, aventais, luvas, sapatilhas e álcool, usados por profissionais da saúde, bem como de ventiladores pulmonares, destinados à distribuição a Estados, Municípios e ao Distrito Federal, visando equipar leitos hospitalares para atendimento dos casos mais graves da doença (BRASIL, 2020n).

Enquanto a MP n. 949, de 8 de abril de 2020, no valor de R$ 900.000.000,00, em favor do Ministério de Minas e Energia, para oferecer descontos nas tarifas de energia elétrica cobradas dos consumidores de baixa renda, como um benefício destinado àqueles inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, com renda familiar mensal "per capita" menor ou igual a meio salário mínimo nacional, ou que tenham entre seus moradores quem receba o benefício de prestação continuada da assistência social (BRASIL, 2020o).

A décima terceira MP foi a de n. 953, de 15 de abril de 2020, no valor de R$ 2.550.000.000,00, em favor do Ministério da Cidadania, com o propósito de ampliar a Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e, dentre outras atividades (BRASIL, 2020p):

- ✓ Manter o Cadastro Único atualizado e assim identificar o público alvo dos programas;
- ✓ Disseminar informações sobre o vírus e formas de prevenção ao contágio, sobretudo para aquelas pessoas que, por força dos vínculos de trabalho informais e/ou frágeis, ou mesmo por atuarem em áreas consideradas essenciais, não podem se autoisolar;
- ✓ Atuar de modo conjunto com as equipes de saúde do território para identificar as famílias que tiveram um ou mais membros atingidos pela doença, de modo a complementar as orientações sobre o isolamento familiar dos demais membros, fornecer orientação e encaminhamento para obtenção de benefícios eventuais e socioassistenciais, bem como realizar a acolhida e a escuta qualificada acerca dos impactos vivenciados pela família em razão da situação de saúde de um ou mais de seus membros;
- ✓ Prestar assistência para pessoas mais humildes, inclusive em caso de funeral;
- ✓ Atender pessoas em situação de rua, com identificação de sintomas e encaminhamento adequado dos casos; e
- ✓ Auxiliar com dados para a manutenção das suas redes de assistência social, que devem ser impactadas fortemente pelo coronavírus, com a necessidade de ampliação, entre outros pela simples diretriz de aumentar a distância entre as pessoas. Nesse sentido, como existem pessoas abrigadas na rede SUAS, haverá necessidade de abertura de espaços adicionais enquanto perdurar a questão sanitária.

ANÁLISE DO ORÇAMENTO DE GUERRA

A PEC do Orçamento de Guerra[9] foi criada por iniciativa legislativa do presidente da Câmara dos Deputados, deputado federal Rodrigo Maia em conjunto com outros sete parlamentares, tendo como relator o deputado Hugo Motta. A ideia original é de separar o Orçamento fiscal, que reúne desembolsos recorrentes com Previdência Social e custeio da máquina pública. Segundo Maia, o objetivo da proposta é atender ao momento da crise do coronavírus, em curto prazo. (CÂMARA, 2020a).

> Uma proposição que fizesse jus a esse chamativo nome seria muito bem-vinda na atual situação do país, que precisa urgentemente mobilizar todos os recursos disponíveis para o combate à pandemia produzida pelo coronavírus (COVID-19). No entanto, aludida PEC não apenas pouco colabora para o efetivo enfrentamento ao vírus, mas traz seríssimos riscos jurídicos, políticos, patrimoniais e fiscais para a sociedade brasileira (PINTO; AMARAL, 2020).

O texto da PEC dispensa o cumprimento das restrições constitucionais e legais no caso do aumento de despesas ou da renúncia de receitas. A chamada "regra de ouro", que proíbe a realização de operações de crédito (emissão de títulos) que excedam as despesas de capital (investimentos e amortizações), também é suspensa enquanto durar a calamidade. Sem tais mecanismos, o governo poderá garantir investimentos maiores e mais rápidos para atender às demandas do sistema público de saúde. O refinanciamento da dívida pública poderá ainda ser usado para pagar juros (CÂMARA, 2020a).

Para o presidente da Câmara, em suas explanações na mídia, o Orçamento de Guerra oferece condições ao governo (agilidade, transparência e segurança jurídica) para que os servidores tomem a decisão correta. Assim, dá ao governo todas as condições para garantir vidas, garantir empregos, e garantir a solvência das empresas (CÂMARA, 2020b).

A proposição busca inserir, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), dispositivos para instituir "regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional" e dar outras providências. Porém, cabem algumas ressalvas ao texto ora apresentado na PEC:

> a) para alterar o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações, bastaria alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), portanto torna-se desnecessária a idealização da PEC; e
>
> b) em relação à contratação de pessoal, convém destacar que a Lei nº 8.745/1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidades temporárias de excepcional

[9] A proposta foi aprovada pela Câmara, em decisão praticamente consensual: 505 votos a favor, contra apenas dois no primeiro turno; no segundo, 423 deputados aprovaram a medida, e apenas um foi contra. Foi encaminhada para o Senado e aprovada nos dois turnos, voltando para a Câmara em 17/04/2020 para ajustes e ressalvas.

> interesse público, já prevê a hipótese de "assistência a situações de calamidade pública" e de "assistência a emergências em saúde pública" (art. 2º, I e II). Tal lei recebeu modificações, recentemente, por intermédio da MP nº 922, de 2020, que ampliou o rol das possibilidades de contratações em situações excepcionais.

Os principais pontos que sintetizam a concepção funcional do Orçamento de Guerra no contexto de enfrentamento do contexto crítico e recessivo da pandemia da COVID-19 são apreendidos por 8 eixos normativos da Emenda Constitucional 106/2020, os quais são identificados no quadro 1, seguindo a ordem de apresentação no texto final.

Quadro 1 – Principais pontos do Orçamento de Guerra

Separação de Despesas	As despesas decorrentes da pandemia devem ser discriminadas em relação às despesas convencionais com o objetivo facilitar o controle orçamentário, bem como a gestão da dívida pública no longo prazo.
Execução Orçamentária	Os atos administrativos ocorridos desde 20/03/2020 são validados pela Emenda Constitucional 106/2020, a fim de minimizar lides jurídicas para gestores públicos que tenham realizado despesas emergenciais.
Contratação Simplificada	Contratações de pessoal, obras, bens e serviços passam a ser simplificadas em caráter emergencial e temporário, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime orçamentário regular
Contratação de Fornecedores	A Administração Pública tem discricionaridade para contratar empresas que tenham débito com o sistema de seguridade social em casos de único fornecedor.
Critério de Distribuição	O Governo Federal deverá publicar critérios objetivos para justificar a distribuição de insumos e equipamentos de saúde para os entes subnacionais, Estados e Municípios.
Operações de Créditos	A emenda autoriza que o Governo emita títulos sem autorização prévia do Legislativo mesmo que tais operações de crédito excedam o montante de despesas de capital.
Tesouro Nacional	O Orçamento de Guerra permite que o Banco Central compre e venda títulos do Tesouro Nacional para os mercados interno e externo, bem como operacionalize papéis privados com o objetivo de injetar liquidez.
Poder do Congresso	Caso o Poder Executivo descumpra o que foi estabelecido pelo Orçamento de Guerra, o Congresso Nacional pode sustar as decisões irregulares do governo.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em BRASIL (2020).

Sob um prisma, a Emenda Constitucional 106/2020 gera uma posição subalterna e passiva aos Estados e Municípios e reativa ao Congresso Nacional no processo de *agenda setting* do Orçamento de Guerra, cabendo centralidade ao Poder Executivo Federal na definição de critérios de distribuição e na operacionalização de instrumentos de liquidez nos mercados monetário e bursáteis.

Sob outro prisma, a análise da Emenda Constitucional 106/2020 permite evidenciar de que existe uma concepção verticalizada no Orçamento de Guerra à medida que faz uma centralização da tomada de decisões sobre critérios de distribuição de insumos e equipamentos de saúde contra a COVID-19, bem

como sobre os instrumentos de intervenção no mercado de títulos públicos e privados por parte do Banco Central.

Neste destaque do Orçamento de Guerra, suscita atenção a autorização dada ao Banco Central para injetar recursos na economia, através de títulos públicos e privados. Para Dias (2020), o Banco Central passará a atuar como "fiador em última instância", garantindo a liquidez do sistema financeiro. Esse tipo de política monetária já foi utilizada previamente durante a crise de 2008 em outros países, quando os bancos centrais compraram trilhões de dólares em títulos públicos e privados, e em alguns casos tornando-se acionista de empresas que estavam à beira da insolvência.

Todavia, no projeto inicial da PEC 10/2020, o Deputado Glauber Braga e o COFECON (2020) alertavam que o Orçamento de Guerra há um enfoque que privilegia o mercado financeiro em relação ao mercado consumidor e produtivo *lato sensu*, ao autorizar o Banco Central a comprar títulos, inicialmente sem contrapartida, sem exigir pelo menos a manutenção dos empregos[10] (CÂMARA, 2020b).

Em primeiro lugar, a inserção do Banco Central no Orçamento de Guerra é para fomentar a inserção de liquidez no mercado por meio da compra papéis privados, evitando, mantendo o mercado financeiro aquecido no fornecimento de crédito". Ademais, ao comprar e vender títulos públicos diretamente no mercado secundário, sem intermediários financeiros o Banco Central irá injetar liquidez no mercado e fazer com que as transações sejam mais fluidas e estáveis.

Em segundo lugar, o Banco Central poderá comprar e vender os títulos durante a vigência do estado de calamidade pública, previsto para acabar no dia 31 de dezembro deste ano. A operação pode ser feita apenas no mercado secundário, ou seja, se uma empresa emitir um título de crédito, o Banco Central não pode ser o primeiro comprador. A operação deve ser feita no mercado, comprando os títulos que já estão nas mãos de bancos e fundos de investimento, por exemplo (OGLOBO, 2020).

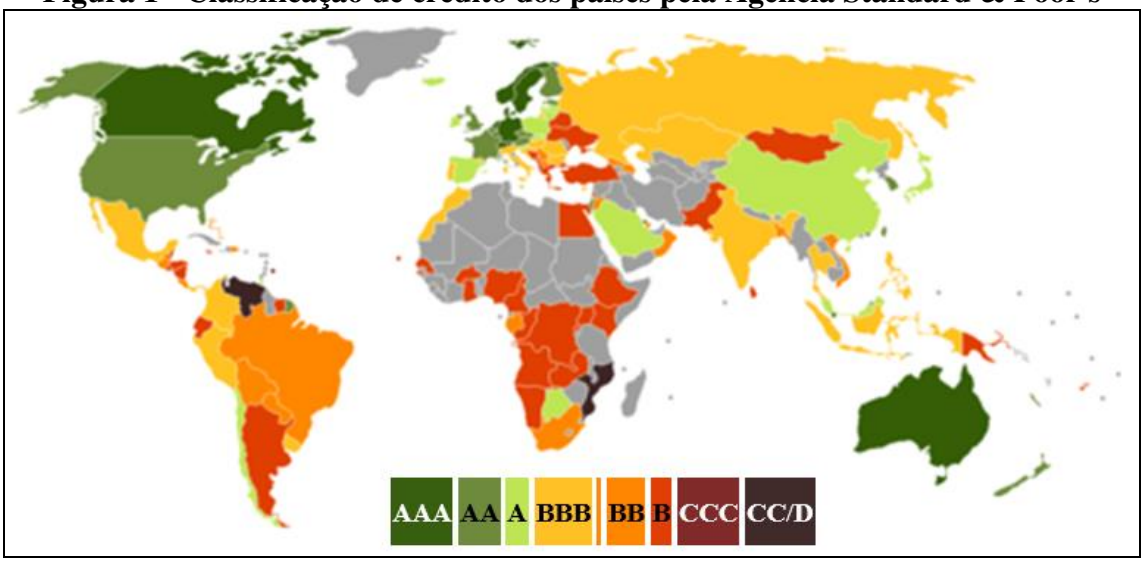
De acordo com a redação da Emenda Constitucional 106/2020, o Banco Central fica autorizado a comprar e vender (BRASIL, 2020):

> I - títulos de emissão do Tesouro Nacional, nos mercados secundários local e internacional; e
>
> II - os ativos, em mercados secundários nacionais no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos, desde que, no momento da compra, tenham classificação em categoria de risco de crédito no mercado local equivalente a BB- ou superior, conferida por pelo menos 1 (uma) das 3 (três) maiores agências internacionais de classificação de risco, e preço de referência publicado por entidade do mercado financeiro acreditada pelo Banco Central do Brasil.

[10] Findando evitar a compra de papéis privados podres por parte do Banco Central, nos debates da PEC 10/2020 surgiram algumas restrições mínimas para que este compre apenas papéis com determinados *ratings de qualificação*, privilegiando empresas de menor porte, bem como exigindo algumas contrapartidas por parte das empresas beneficiadas, não obstante tenha persistido uma prevalente ótica de financeirização da pandemia na Emenda Constitucional 106/2020 aprovada.

Registra-se que o Banco Central só poderá fazer a compra se os títulos de empresas que tiverem a nota BB- ou superior, conforme estabelecida por uma das três maiores agências internacionais de classificação. BB- é a nota que o Brasil tem em duas das três agências (figura 1). As três maiores agências de classificação de risco do mundo são a Moody's, a Standard & Poor's e a Fitch. Nas duas últimas, a nota do Brasil é BB-, na Moody's, que adota um sistema diferente, a nota é Ba2, um pouco acima das outras, mas ainda sem o chamado "grau de investimento". Essa classificação é considerada de "nível especulativo", intermediária entre o "grau de investimento" e a "vulnerabilidade a não pagamento" (OGLOBO, 2020).

Figura 1 - Classificação de crédito dos países pela Agência Standard & Poor's

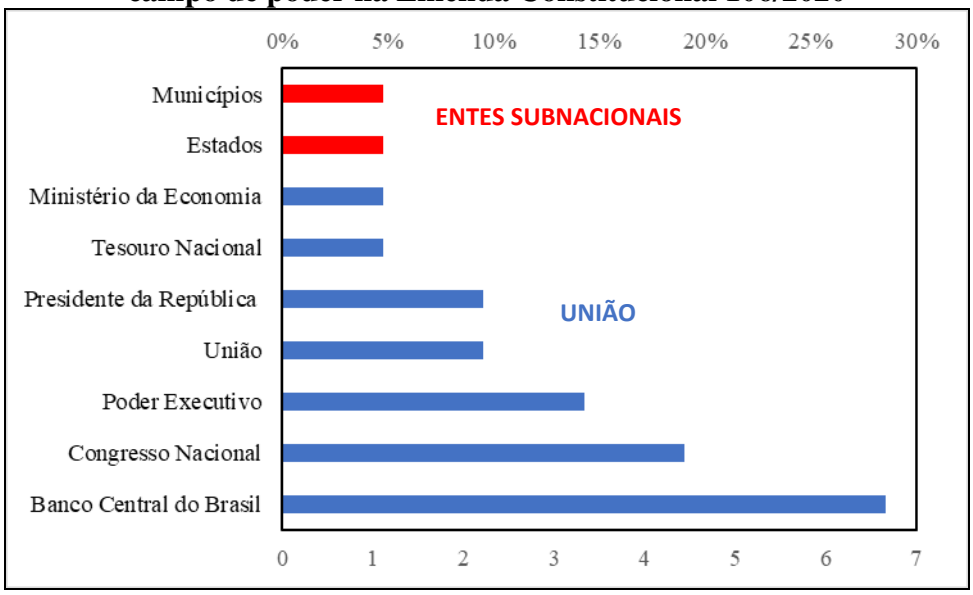


Fonte: Wiki (2020). Adaptações próprias.

No processo de debates para a aprovação da Emenda Constitucional 106/2020, a redação original da PEC 10/2020 passou por significativas mudanças, oriundas do forte campo de poder existente dentro do Congresso Nacional, mas que se refletiu na inexistência de um Comitê de Gestão da Crise e em uma clara concentração do poder nas mãos da União, de modo mais concentrado no Poder Executivo Federal e com mais destaque no Banco Central, por meio do foco na dimensão financeira do Orçamento de Guerra.

Uma leitura legística da Emenda Constitucional 106/2020, com base na nos procedimentos metodológicos de SENHORAS; SENHORAS (2018), permite identificar que o texto do Orçamento de Guerra apresenta uma clara assimetria de poder entre o ente central (União) e os entes subnacionais (Estados e Municípios), bem como uma prevalência de enfoque sobre a dimensão financeira que se alicerça na atuação do Banco Central.

Gráfico 1 – Análise legística do campo de poder na Emenda Constitucional 106/2020



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: BRASIL (2020).

A assimetria do poder no Orçamento de Guerra é compreendida pela assimétrica recorrência dos conceitos ligados à União na Emenda Constitucional 106/2020, a qual alcança 19 citações, totalizando 90%, com destaque ao Banco Central com 6 citações (29%) em comparação a apenas 1 vez que Estados e Municípios são citados individualmente (10%), demonstrando assim uma clara agenda verticalizada comandada de cima para baixo.

O enviesamento do regime extraordinário implementado pela Emenda Constitucional 106/2020 é claro ao se identificar que no tripé fiscal, financeiro e de contratações identificado no *caput*, a dimensão financeira ser prevalecente com a repetição 7 vezes dos termos *financeiro(a)(s)* e *refinanciamento* em contraposição à dimensão fiscal (2 vezes aparecendo o conceito *fiscal*) ou à dimensão contratual, identificada 4 vezes pelos termos *contratratação(ões)*.

A despeito da PEC 10/2020 ter recebido o nome de Orçamento de Guerra, a aprovação da Emenda Constitucional 106/2020 guarda uma mínima compreensão orçamentária à medida que o próprio conceito de orçamento ser inexistente no texto legal, aparecendo explicitamente apenas uma única vez o termo "programações orçamentárias".

CARACTERÍSTICAS E CRÍTICAS AO REGIME TRIPARTITE DO ORÇAMENTO DE GUERRA

A operacionalização prática do "Orçamento de Guerra" se materializa pela institucionalização de três regimes extraordinários com finalidades muito específicas no contexto da pandemia da COVID-19,

ligadas respectivamente à flexibilização normativas das agendas públicas de natureza fiscal-orçamentária; creditícia-financeira e de contratações públicas.

No plano fiscal do Orçamento de Guerra, a Emenda Constitucional 106/2020 diminui o engessamento de despesas do governo, justamente em um momento em que existe uma abrupta queda drástica na arrecadação tributária, com a finalidade de enfrentar diretamente o recessivo período de difusão da pandemia da COVID-19 por meio de um regime jurídico diferenciado em relação ao tradicional regime orçamentário da União, o qual rompe de modo emergencial a concepção de ajuste fiscal da máquina pública.

Em sua dimensão fiscal, a Emenda Constitucional 106/2020 criou de modo emergencial um orçamento paralelo ao orçamento público de 2020, tendo vigência durante a pandemia da COVID-19, visando indiretamente não contaminar o orçamento tradicional em função do volume elevado de despesas geradas, preservando assim a ortodoxa concepção de responsabilidade fiscal e de sustentabilidade da dívida pública no longo prazo.

> A regra de ouro é uma norma que proíbe governos de contraírem dívida para pagar despesas correntes, como salários, benefícios assistenciais e manutenção habitual da máquina pública. Com o orçamento de guerra, os gastos relacionados à pandemia não estarão sujeitos a essa regra. Assim, gestores que autorizarem o endividamento do Estado para o pagamento de despesas rotineiras não incorrerão em crimes de responsabilidade fiscal. Além disso, as ações fiscais da administração federal para o combate ao coronavírus e à paralisação econômica, como aumento de despesas e concessão ou ampliação de incentivo ou benefício tributário, não ficarão submetidas aos limites e procedimentos estabelecidos pela Constituição, pelas leis orçamentárias ou pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Com isso, o governo ganha mais flexibilidade e agilidade para aumentar gastos durante a crise (CRUZ; ROUBICEK, 2020, s.p.).

Enquanto regime extraordinário de gastos, o Orçamento de Guerra facilita a execução orçamentária de medidas emergenciais, afastando limitações constitucionais e infraconstitucionais aplicados em situações de normalidade, embora apresente uma concentração de poderes decisórios no nível federal (COFECON, 2020), e poucos avanços no aumento da transparência e do controle social, abrindo espaço para o surgimento de oportunismos propícios à emergência do rentismo econômico e da corrupção (SENHORAS, 2016a; 2016b), justamente em um momento conturbado como o da pandemia da COVID-19.

No plano creditício-financeiro, o Orçamento de Guerra maximiza a capacidade da operacionalização da política monetária do Banco Central, ampliando a sua capacidade de intervenção no mercado financeiro, tanto no mercado monetário, quanto no mercado bursátil, possibilitando assim maior injeção de liquidez a fim de evitar quebras empresariais.

Por um lado, o Banco Central expande sua capacidade operacional na política monetária, ao possibilitar sua participação direta no mercado monetário secundário, por meio de operações próprias de compra e venda de títulos públicos que possibilitam assim regular a liquidez monetária na economia brasileira, sem a dependência de instituições financeiras intermediárias.

Por outro lado, a expansão da capacidade operacional do Banco Central se manifesta pelo surgimento de discricionaridade para atuar no mercado bursátil privado, podendo assim comprar *títulos*, *ações* e *securities* privadas a fim de injetar liquidez no curto prazo em determinadas empresas e setores econômicos estratégicos, porém em dificuldade econômica.

As críticas no regime creditício-financeiro do Orçamento de Guerra residem nos impactos macroeconômicos anticíclicos restritos da intervenção do Banco Central, os quais injetam liquidez a um limitado número de empresas, privilegiando o mercado financeiro e não o mercado produtivo, uma vez que o foco encontra-se no mercado de títulos e não propriamente na injeção de crédito no mercado monetário, o qual possui maior capilaridade entre empresas e consumidores (CARNEIRO, 2020).

No plano das contratações públicas, o Orçamento de Guerra não apenas reduz o engessamento de despesas do governo com a finalidade de enfrentar diretamente o recessivo período de difusão da pandemia da COVID-19, mas também propicia maior celeridade para efetivação dos gastos por meio de um regime jurídico diferenciado em relação ao tradicional regime orçamentário da União, possibilitando assim uma série de gastos emergenciais sem licitação públicas.

Ao separar as despesas emergenciais dentro de um Orçamento de Guerra, o qual não contamina o Orçamento da União de 2020, o novo regime jurídico permite flexibilizar as contratações públicas e compras governamentais relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional da pandemia da COVID-19, as quais não poderia eventualmente ser contempladas à luz da Lei de Licitações e Contratos, da Regra de Ouro ou da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A simplificação do processo de compras e contratação de pessoal é o efeito imediato do regime contratual previsto no Orçamento de Guerra, sendo previsível apenas para bens e serviços destinados ao enfrentamento do contexto emergencial da pandemia da COVID-19, tornando-se simplificada a fase preparatória de uma contratação pública e dispensado o processo licitatório para qualquer esfera governamental enquanto perdurar a emergência de saúde pública.

A flexibilidade nas contratações em caráter emergencial para questões relacionadas à pandemia da COVID-19 ao mesmo tempo que se tornou funcional para os entes federativos responderem à crise conforme suas especificidades, também gerou oportunismos em função da falta de mecanismos de controle adequados, repercutindo em um aumento de casos de fraudes e de corrupção durante o surto pandêmico em vários estados e municípios brasileiros (METRÓPOLES, 2020).

A configuração tripartite do Orçamento de Guerra em suas dimensões fiscal, financeira e contratual possui uma série de contribuições relevantes para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, não obstante apresente problemas estruturais que são oriundos das negociações existentes dentro do Congresso Nacional, refletindo assim conquistas relativas de um momento conturbado da política nacional em plena crise sanitária mundial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em uma economia voltada à guerra, o protagonista deve ser o Governo, a partir de planos e estratégias extraordinárias. Neste sentido, o esforço "bélico" exige um aumento considerável dos gastos e a maior centralização das diretrizes econômicas no poder público. Tal esforço é percebido pelo número de Medidas Provisórias já expedidas pelo Executivo – em decisões unilaterais, porém não suficientes em valores para atender as demandas da população afetada pela onda do novo coronavírus.

O Orçamento de Guerra, apesar do nome, não traz em seu bojo nenhuma caracterização de orçamento (plano estratégico que compreende a previsão de receitas e despesas futuras para a administração de determinado exercício), mas apenas uma justificativa por parte do Poder Executivo para combinar a lógica ortodoxa dos fundamentos econômicos (orçamento tradicional) ao inesperado contexto de aumento do endividamento público frente às adversidades no curto prazo (orçamento de guerra).

Por um lado, o Orçamento de Guerra prioriza o mercado financeiro durante o surto da pandemia, pois facilita e aumenta a drenagem de recursos públicos para o mercado financeiro, autorizando o Banco Central a repassar recursos, da ordem de trilhões de Reais, aos bancos sem controle social e estatal, sem contrapartida que garanta a implementação de políticas de saúde e de interesse social e nacional. Esses recursos liberados aos bancos sairão do Tesouro Nacional e impactarão o orçamento público e a dívida pública, recaindo assim sobre os ombros de toda a população.

Convém ressaltar que na dimensão financeira-creditícia existe uma forte centralização do poder por parte da União, uma vez que o Banco Central possui uma posição central no Orçamento de Guerra, demonstrando assim uma prevalente ótica de financeirização da pandemia da COVID-19, na qual são privilegiados instrumentos financeiros de compra de títulos privados para um grupo restrito de empresas presentes no mercado financeiro a propriamente instrumentos monetários de injeção de crédito mais capilar para consumo e produção.

Por outro lado, as dimensões fiscal e contratual presentes no Orçamento de Guerra também possuem fortes lacunas instrumentais em termos de *design* à medida que no primeiro caso não existe

uma definição estratégica de planejamento e no segundo caso faltam critérios de transparência e controle social das despesas, demonstrando um forte descaso para as dimensões operacionais do Orçamento de Guerra que importam aos entes subnacionais, propício para eventual desgaste político de estados e municípios.

Conclui-se com base nas discussões ora apresentadas neste texto que a Emenda Constitucional 106/2020 gerou um regime orçamentário com características tripartites em termos fiscal, financeiro-creditício e contratual, mas cujo funcionamento se materializa como um *Frankenstein* devido à forte hipocefalia do Poder Executivo Federal que não é necessariamente funcional para o avanço no combate à pandemia da COVID-19 no curtíssimo prazo, mas antes são responsáveis para se gerar ruídos em diferentes partes dos membros inferiores subnacionais.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, M. "Coronavírus e a Lei de Responsabilidade Fiscal". **Portal Eletrônico JOTA** [23/03/2020]. Disponível em: < https://www.jota.info>. Acesso em: 17/04/2020.

ALMEIDA, A. Relações Executivo-Legislativo e governabilidade à luz da crise da COVID-19. **Nota Técnica no. 34 – IPEA** [2020]. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9855>. Acesso em: 16/04/2020.

BITTENCOURT, R. N. "Pandemia, isolamento social e colapso global". **Revista Espaço Acadêmico**, vol. 19, n. 221, 2020.

BORGES, B.; DUQUE, D.; VELOSO, F. A. A.; SENNA, J. J.; PEREIRA, L. V.; RIBEIRO, L.; MATOS, S. M. "O maior desafio mundial desde a Segunda Guerra Mundial". **FGV IBRE – Boletim Macro**, março, 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 106, de 07 de maio de 2020** [2020]. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/04/2020.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020** [2020a]. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/04/2020.

BRASIL. **Medida Provisória n. 921, de 7 de fevereiro de 2020** [2020b]. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/04/2020.

BRASIL. **Medida Provisória n. 924, de 13 de março de 2020** [2020c]. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/04/2020.

BRASIL. **Medida Provisória n. 927, de 22 de março de 2020** [2020d]. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/04/2020.

BRASIL. **Medida Provisória n. 929, de 25 de março de 2020** [2020e]. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/04/2020.

BRASIL. **Medida Provisória n. 932, de 31 de março de 2020** [2020f]. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/04/2020.

BRASIL. **Medida Provisória n. 935, de 1 de abril de 2020** [2020g]. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/04/2020.

BRASIL. **Medida Provisória n. 937, de 2 de abril de 2020** [2020h]. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/04/2020.

BRASIL. **Medida Provisória n. 939, de 2 de abril de 2020** [2020i]. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/04/2020.

BRASIL. **Medida Provisória n. 940, de 2 de abril de 2020** [2020j]. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/04/2020.

BRASIL. **Medida Provisória n. 941, de 2 de abril de 2020** [2020k]. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/04/2020.

BRASIL. **Medida Provisória n. 942, de 2 de abril de 2020** [2020l]. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/04/2020.

BRASIL. **Medida Provisória n. 943, de 3 de abril de 2020** [2020m]. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/04/2020.

BRASIL. **Medida Provisória n. 947, de 8 de abril de 2020** [2020n]. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/04/2020.

BRASIL. **Medida Provisória n. 949, de 8 de abril de 2020** [2020o]. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/04/2020.

BRASIL. **Medida Provisória n. 953, de 15 de abril de 2020** [2020p]. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/04/2020.

CÂMARA. Câmara dos Deputados. "Proposta do "orçamento de guerra" cria regime extraordinário durante pandemia de COVID-19". **Portal Eletrônico da Câmara dos Deputados** [2020a]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 16/04/2020.

CÂMARA. Câmara dos Deputados. "Maia destaca atuação suprapartidária em torno de orçamento para combate ao coronavírus". **Portal Eletrônico da Câmara dos Deputados** [2020b]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 16/04/2020.

CARNEIRO, R. "'PEC do orçamento da guerra' poderia se chamar 'proposta da discórdia'". **Carta Capital** [13/04/2020]. Disponível em: <www.cartacapital.com.br>. Acesso em: 16/06/2020.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; DA SILVA, R. **Metodologia científica**. 6ª edição. São Paulo: Editora Pearson Prentice Hall, 2007.

COFECON – Conselho Federal de Economia. "Cofecon assina Carta com críticas à PEC do Orçamento de Guerra". **Portal Eletrônico do COFECON** [13/04/2020]. Disponível em: <www.cofecon.org.br>. Acesso em: 16/06/2020.

COUTO, L. F. "A Crise do COVID-19, regras orçamentárias e suas interpretações: mudanças necessárias?". **Nota Técnica IPEA**, n. 28, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9855>. Acesso em: 16/04/2020.

CRUZ, I.; ROUBICEK, M. "Orçamento de guerra: quais as regras dos gastos na pandemia". **Nexo Jornal** [06/05/2020]. Disponível em: <www.nexojornal.com.br>. Acesso em: 16/06/2020.

DE VITO, A.; GOMEZ, J. P. "Estimating the COVID-19 Cash Crunch: Global Evidence and Policy". **SSRN Website** [27/03/2020]. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3560612>. Acesso em: 07/04/2020.

DIAS, S. "Orçamento de guerra: entenda o que é e por que foi proposto". **Revista Exame** [10/04/2020]. Disponível em: < https://exame.abril.com.br>. Acesso em: 14/04/2020.

MAITAL, S.; BARZANI, E. "The Global Economic Impact of COVID-19: A Summary of Research". **Samuel Neaman Institute for National Policy Research** [2020]. Disponível em: <https://www.neaman.org.il>. Acesso em: 04/0/4/2020.

MANDERSON, L.; LEVINE, S. "COVID-19, Risk, Fear, and Fall-out". **Journal Medical Anthropology** [26/03/2020]. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01459740.2020.1746301>. Acesso em: 16/06/2020.

MARANHÃO, R. A.; MARANHÃO, R. A. "Novo coronavírus (2019-nCoV): uma abordagem preventiva para o setor hoteleiro". **Brazilian Journal of health Review**, vol. 3, n. 2, 2020.

MARANHÃO, R.; SENHORAS, E. M. "Pacote econômico governamental e o papel do BNDES na guerra contra o novo coronavírus". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 2, n. 4, 2020.

MCKIBBIN, W. J.; FERNANDO, R. "The global macroeconomic impacts of COVID-19: Seven scenarios". **CAMA Working Paper**, n. 19, 2020. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3547729>. Acesso em: 30/03/2020.

METRÓPOLES. "Compras emergenciais na pandemia são investigadas em 11 estados e no DF". **Metrópoles** [11/05/2020]. Disponível em: <https://www.metropoles.com>. Acesso em: 16/06/2020.

MINGERS, J. "The paucity of multi-method research: a review of the information systems literature". **Information Systems Journal**, n. 13, 2003.

OGLOBO. "Entenda o papel do Banco Central no 'Orçamento de guerra', aprovado em 1º turno no Senado". **Jornal O Globo** [16/04/2020]. Disponível em: <https://oglobo.globo.com>. Acesso em: 16/04/2020.

PINTO, E. G.; AMARAL, V. "PEC do "Orçamento de Guerra" captura federação em troca de parco custeio". **Revista Consultor Jurídico** [03/04/2020]. Disponível em: < https://www.conjur.com.br>. Acesso em: 15/04/2020.

SENADO – Senado Federal. "Proposta de Emenda à Constituição n° 10, de 2020 - Orçamento de guerra**"**. **Portal Eletrônico do Senado Federal** [2020a]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br>. Acesso em: 15/04/2020.

SENADO – Senado Federal. "Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 9/2020". **Portal Eletrônico do Senado Federal** [2020b]. Disponível em: < https://www12.senado.leg.br>. Acesso em: 16/04/2020.

SENHORAS, E. M. "A corrupção como força profunda na Administração Pública brasileira". **Repertório de Jurisprudência IOB**, n. 24, dezembro, 2016a.

SENHORAS, E. M. "Reflexões sobre a corrupção na Administração Pública brasileira". **Revista Síntese Direito Administrativo**, n. 132, dezembro, 2016b.

SENHORAS, E. M. "Coronavírus e Educação: Análise dos Impactos Assimétricos". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 2, n. 5, 2020a.

SENHORAS, E. M. "A pandemia do novo coronavírus no contexto da cultura pop zumbi". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 1, n. 3, 2020b.

SENHORAS, E. M. "Novo coronavírus e seus impactos econômicos no mundo". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 1, n. 2, 2020c.

SENHORAS, C. A. B. M.; SENHORAS, E. M. **Campo de Estudos sobre a Lei Maria da Penha**. Boa Vista: EdUFRR, 2020.

WIKI – Wikipedia. "Classificação de crédito". **Wikipedia** [2020]. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org>. Acesso em: 16/06/2020.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª Edição. Porto Alegre. Editora: Bookmam. 2001.



BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano II | Volume 2 | Nº 6| Boa Vista |2020

http://www.ioles.com.br/boca

Editor chefe:

Elói Martins Senhoras

Conselho Editorial

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

Conselho Científico

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávaro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima