



**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

**Nota Técnica nº 5/2021**

**Auxílio Emergencial em 2021:  
compatibilidade com a legislação fiscal e  
orçamentária**

Elaboradores:  
**Eugênio Greggianin**  
**Ricardo Alberto Volpe**

Revisão:  
**José Cosentino Tavares**

Brasília, Fevereiro/2021

---

© 2021 Câmara dos Deputados. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões



<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof> - [conof@camara.leg.br](mailto:conof@camara.leg.br)



## Sumário

<b>1</b>	<b>Considerações Iniciais .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>O Regime Fiscal Extraordinário em 2020 e o Auxílio Emergencial. ....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Hipóteses para a Recriação do Auxílio Emergencial em 2021 .....</b>	<b>8</b>
3.1	Ausente a Edição de Novo Decreto de Calamidade Pública .....	8
3.2	Com a edição de Novo Decreto de Calamidade Pública.....	10
<b>4</b>	<b>Considerações Finais.....</b>	<b>13</b>



## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A presente nota técnica atende à solicitação dos Deputados André Figueiredo<sup>1</sup> e Mauro Benevides Filho. Contempla a análise das principais implicações da recriação do auxílio financeiro emergencial para os trabalhadores informais em 2021, quanto ao atendimento e compatibilidade com a legislação fiscal e orçamentária. O benefício financeiro foi concedido pelo Governo Federal em 2020 para assegurar renda mínima aos cidadãos brasileiros em situação mais vulnerável, com o objetivo de fornecer proteção emergencial para enfrentamento da crise provocada pela pandemia do Coronavírus - COVID 19.

O enfrentamento da pandemia exigiu, além do reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, com efeitos até 31/dez/2020, várias medidas legislativas afetas às finanças públicas, a exemplo da aprovação da EC nº 106/2020<sup>2</sup> - PEC do Orçamento de Guerra - e das alterações na legislação complementar de finanças públicas (LRF e LC nº 173/2020), indispensáveis para viabilizar o aumento emergencial de despesas públicas.

As regras fiscais temporárias aprovadas na vigência da calamidade pública (regime fiscal extraordinário) tiveram como propósito principal a dispensa ou o afastamento de algumas exigências constitucionais e legais durante o período de calamidade, para atendimento de despesas diretamente relacionadas à pandemia. Em contrapartida, foram previstas algumas proibições e vedações quanto ao aumento de outras despesas, notadamente pessoal, com extensão até 2021 (vide LC 173/2020)<sup>3</sup>, o que já refletia a preocupação com o endividamento público.

Na seção seguinte são apresentadas as principais medidas adotadas em 2020. Mais adiante, a análise da compatibilidade da recriação do auxílio emergencial em 2021 levará em conta as duas situações identificadas: a) ausência de

---

<sup>1</sup> Sisconof n. 84/2021.

<sup>2</sup> Dentre as alterações promovidas pela EC nº 106/2020 e pela LC nº 173/2020 encontram-se medidas que flexibilizam as contratações, o crédito público e a emissão de títulos pelo governo. A presente Nota concentra-se apenas na análise dos aspectos orçamentários e fiscais que condicionam a ação do governo no exercício de 2021.

<sup>3</sup> Vide Nota Técnica CONOF/CD nº 20/2020 - Regras Fiscais na vigência da Calamidade Pública (Covid-19). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/noticias/NT-20>> Acesso em 16 fev 2021.



novo decreto de estado de calamidade pública, observando-se que a vigência do Decreto Legislativo nº 6/2020 exauriu seus efeitos em 31/12/2020; b) Edição de novo decreto de estado de calamidade pública.

## 2 O REGIME FISCAL EXTRAORDINÁRIO EM 2020 E O AUXÍLIO EMERGENCIAL.

A instituição do regime extraordinário fiscal em 2020 afastou, em caráter excepcional e durante o período de calamidade pública estabelecido no respectivo Decreto, um conjunto de regras constitucionais e legais, com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade. A instituição do regime extraordinário requereu, além do Decreto de calamidade pública, alterações na Constituição Federal, na Lei Complementar de Finanças Públicas (LRF) e na LDO. Os atos e as despesas abrigados pelo regime fiscal extraordinário foram tão somente aqueles necessários ao enfrentamento da calamidade pública e de seus efeitos sociais e econômicos (art. 2º e 3º da EC nº 106/2020), sendo que foram todas preservadas as disposições relativas à transparência, controle e fiscalização (prestação de contas).

A criação do auxílio emergencial em 2020 surgiu no contexto de uma série de providências necessárias para garantir a constitucionalidade e legalidade do ponto de vista fiscal, orçamentário e financeiro das medidas que se mostraram necessárias, destacando-se:

- 1) **Medida Cautelar na ADIn nº 6.357/DF, de 29/03/2020**<sup>4</sup> - concedeu interpretação conforme a Constituição quanto ao **afastamento excepcional da incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e arts. 114, *caput, in fine*, e § 14, da LDO/2020**, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate da pandemia de COVID-19.
- 2) **Decreto Legislativo nº 6, de 20/03/2020** - **reconhecimento do estado de calamidade pública**, nos termos da solicitação do Presidente da República

---

<sup>4</sup> O Supremo Tribunal Federal em 13/05/2020, por maioria, referendou a medida cautelar deferida e extinguiu a ação por perda superveniente de objeto, nos termos do voto do Relator.



encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18/03/2020. O reconhecimento do estado de calamidade pública da República, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, permitiu a aplicação do art. 65 da LRF vigente, desobrigando o atingimento dos resultados fiscais e a consequente necessidade de limitação de empenho e pagamento das despesas discricionárias da União. A necessidade de reconhecimento do estado de calamidade pública para enfrentamento da pandemia é ressaltada na medida em que sua decretação foi condição para a aplicação do regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações previsto na EC nº 106/2020<sup>5</sup>, e também no art. 65 da LRF e suas alterações

3) **Lei nº 13.982, de 02/04/2020 e suas alterações** - criação do auxílio emergencial, parâmetros de caracterização da situação de vulnerabilidade social, **definição dos valores e beneficiários**. Ver ainda o Decreto nº 10.316, de 07 de abril de 2020.

4) **Lei 13.983/2020, de 03/04/2020** - alteração da LDO 2020, para prever um déficit de R\$ 124,1 bilhões, cujo cumprimento foi posteriormente dispensado pela EC nº 106/2020. O déficit primário de 2020 foi de R\$ 743,1 bilhões, sendo que foram pagos R\$ 508,1 bilhões para o combate à COVID<sup>6</sup>. Também foi inserido o § 16 no art. 114 da LDO de 2020. O artigo exige que proposições legislativas que impliquem aumento de despesa primária devem estar acompanhadas de estimativas desses efeitos e da compensação correspondentes, sendo que o parágrafo incluído determinou que, na ocorrência de calamidade pública, e durante sua vigência, fica dispensada essa compensação para proposições que atendam as necessidades dela decorrentes.

5) **Medida Provisória nº 937, de 02/04/2020** - abriu **crédito extraordinário** no valor de R\$ 98,2 bilhões (despesas primária discricionária), destinado ao pagamento

---

<sup>5</sup> De acordo com o art. 11 da citada EC, o encerramento do estado de calamidade pública decretado pelo Congresso Nacional implicou a revogação automática daquela Emenda.

<sup>6</sup> Fonte Raio X Combate à COVID, CONOF/CD. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento-previdencia/raio-x-do-covid-2019-v25>



do Auxílio Emergencial previsto no art. 2º da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Urgência justificada pela necessidade de garantir prontamente a proteção social. A relevância pelo risco iminente de penúria financeira do público alvo e pelo risco à saúde pública. A imprevisibilidade se deu diante da impossibilidade de antever a necessidade, a expansão e a gravidade do surto. Vale observar que os créditos extraordinários não se submetem ao limite da EC nº 95/2016 (teto).

6) **EC nº 106, de 7/05/2020 (PEC do Orçamento de Guerra)** - Instituiu regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia, conhecida como “Pec do Orçamento de Guerra”. De acordo com o art. 11 da EC nº 106, a mesma seria “automaticamente revogada na data do encerramento do estado de calamidade pública”, o que ocorreu em 31/dez/2020. A EC nº 106/2020, quanto aos aspectos fiscais e orçamentários:

a) afastou a “regra de ouro” (art. 167, III, da CF); as exigências do art. 169, § 1º da CF, desde que para contratação temporária (art. 37, IX, CF); e as limitações legais quanto à geração de despesas (e novas renúncias), desde que não permanentes, destinadas à calamidade e com vigência e efeitos restritos à sua duração; e,

b) manteve, no entanto: o limite de despesa primária da EC nº 95/2016 (teto); a necessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro de proposições (art. 113, ADCT); a necessidade de indicar fonte de custeio para a criação ou aumento de benefício de seguridade social (art. 195, § 5º); a vedação ao aumento de despesas nos projetos de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 63, CF).

7) **Lei Complementar nº 173, de 27/05/2020** - Estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), e **alterou a LRF**. Além de alterar o art. 65 da LRF, trouxe determinações permanentes para a hipótese de decretação de novo estado de calamidade pública. Desobriga o Executivo de obter o resultado fiscal previsto na LDO e de promover limitação de empenho (inciso II do art. 65 da LRF), na premissa de que o incentivo ou benefício ou a despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública. Ademais, foram afastadas: as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 da LRF (geração de novas



despesas públicas); e a vinculação (legal) de fontes após final do exercício. Por outro lado, a LC inseriu proibições específicas<sup>7</sup> até 31/12/2021 quanto à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, exceto se houver compensação prévia<sup>8</sup> e permanente (art. 8º da LC nº 173/2020), impedindo-se reajuste de despesa obrigatória acima da inflação. Foi também alterado o art. 21 da LRF, ampliando-se as restrições quanto à concessão de aumentos no final de mandato, inclusive quando concedidos de forma escalonada, restrições aplicáveis aos atos de aprovação, edição ou sanção.

As alterações promovidas em 2020 na legislação fiscal e orçamentária revelam o protagonismo do Legislativo na busca de soluções durante a pandemia. Encontra-se recorrentemente evidenciada a intenção de delimitar as normas excepcionais ao objeto e à duração da calamidade pública, aplicáveis apenas quando o regime regular se mostrava incompatível com a urgência.

Ressalte-se, enfim, que a dispensa das limitações legais não favorece proposições que venham a conceder benefícios para além do período da calamidade. E que o mesmo se aplica, inclusive, quanto às proibições do art. 8º da LC nº 173/2020 (que limitam, até 31/dez/2020, aumentos em geral com despesas com pessoal e novas despesas obrigatórias).

---

<sup>7</sup> De acordo com o art. 8º, na hipótese de calamidade pública decorrente da Covid-19 (art. 65 da LRF) a União, os Estados/DF e Municípios afetados ficam proibidos, até 31/dez/2021, de conceder aumentos em geral, criar cargos, emprego ou função, alterar estrutura de carreira que aumente despesa, admitir ou contratar, exceto reposições e contratações temporárias, realizar concursos públicos que extrapolem as reposições de vacâncias, criar ou majorar auxílio, vantagens e afins, criar despesa obrigatória de caráter continuado, reajustar despesa obrigatória acima do IPC, restrições às promoções e progressões, etc..

<sup>8</sup> Enquanto não implementada a compensação, a lei ou o ato será considerado ineficaz (art. 8º, § 1º e 2º)

**Quadro 1 - Regime Fiscal Ordinário x Extraordinário**

Regime Fiscal Ordinário		Regime Fiscal Extraordinário	
CF, LRF e LDO		EC nº 106/2020	LC nº 173/2020
CF	Regra de Ouro (art. 167, III), Teto (art. 107 ADCT), Exigências Aumento Despesas com Pessoal (art. 169, § 1º), Estimativa Impacto (art. 113 ADCT), etc.	<b>Dispensas e afastamentos durante o período de calamidade (e proibições até 31/12/21)</b>	
LRF	Geração de Despesas (arts. 16, 17), Despesas com Pessoal (art. 21 e ss), Redução de Receitas (art. 14), Limites, Cumprimento de Metas e Contingenciamento (arts. 4º, 9º), Calamidade Pública (art. 65), etc.		
LDOs	Normas que fixam diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos, vedações, adequação orçamentária e financeira de proposições	-	Vide art. 8º, § 3º

Fonte: CF/EC nº 106/2020, LC nº 173/2020. Elab. Conof/CD

### 3 HIPÓTESES PARA A RECRIAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL EM 2021

A recriação do auxílio emergencial, nos moldes do estipulado em 2020, exige lei (ou medida provisória) estabelecendo os elementos básicos da relação obrigacional, em caráter transitório, da União para com os beneficiários, contendo o valor e a duração do benefício, critérios de concessão e demais condições de exigibilidade, dentre outros.

Quanto à compatibilidade da nova despesa com a legislação fiscal e orçamentária (adequação orçamentária e financeira), pode-se identificar pelo menos duas situações, com diferentes implicações.

#### 3.1 Ausente a Edição de Novo Decreto de Calamidade Pública

Não sendo decretada ou reconhecida a calamidade pública em 2021, todas as regras e condições fiscais previstas na Constituição, nas leis complementares e ordinárias mantêm-se submetidas ao regime ordinário.

A lei ou medida provisória que criar a obrigação da União de conceder o benefício deve estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro





e da comprovação de que o aumento da despesa tem adequação orçamentária e financeira (art. 113 do ADCT e art. 16 da LRF). Ou seja, o aumento deverá estar previsto na lei orçamentária anual, além de compatível com a lei de diretrizes orçamentárias, o que significa que o benefício concedido não poderá afetar as metas de resultados fiscais (da LDO de 2021).

Deve-se verificar, quanto ao benefício temporário, a incidência do art. 195, § 5º<sup>9</sup>, da Constituição Federal, que exige a identificação da fonte de custeio total para a criação de benefício da seguridade social, assim como o art. 24 da LRF.

Observa-se ainda que a LDO de 2021 (art. 126, II, “b”)<sup>10</sup> estabelece que a proposição legislativa (lei ou medida provisória) que crie despesa, mesmo de caráter não continuado, deva estar acompanhada de medida de compensação por meio do aumento de receita ou da redução de despesa.

A compensação do aumento da despesa dentro do orçamento pode se dar por meio de redução de outra despesa (discricionária) que consta do projeto de lei orçamentária quando em tramitação no Congresso Nacional; ou por meio de um crédito especial posterior, o qual também demandaria a indicação de cancelamento compensatório de despesas já autorizadas. Se a despesa a ser reduzida é de natureza obrigatória, o aproveitamento dessa fonte (para compensar aumento de despesas), depende de alteração prévia ou concomitante da respectiva legislação permanente. Exceto se comprovado superestimativa das despesas obrigatórias no orçamento.

Além da exigência da LRF quanto ao aumento de despesa obrigatória de caráter continuado (art. 16 c/c art 17), e da LDO 2021 (art. 126), quanto às despesas obrigatórias não continuadas, a redução compensatória de outra despesa faz-se

---

<sup>9</sup> Art. 195 (...) § 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

<sup>10</sup> Art. 126. Caso o demonstrativo a que se refere o art. 125 apresente redução de receita ou aumento de despesas, a proposta deverá demonstrar a ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais e cumprir, para esse fim: (...) II - **no caso de aumento de despesa:** a) se for obrigatória de caráter continuado, estar acompanhada de medidas de compensação, no exercício em que entre em vigor e nos dois exercícios subsequentes, por meio do aumento de receita, proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, ou da redução permanente de despesas; ou b) **se não for obrigatória de caráter continuado**, estar acompanhada de medida de compensação por meio do aumento de receita ou da redução de despesa. (grifo nosso)



igualmente necessária para atender o limite de despesa primária previsto na EC nº 95/2016 (teto de gastos primários), salvo se o aumento da despesa for autorizado por crédito extraordinário. Deve-se salientar ainda que, se a compensação se der em despesas correntes, o aumento torna-se neutro em relação ao montante autorizado no PLOA 2021 quanto ao atendimento da regra de ouro prevista no art. 167, III da Constituição Federal <sup>11</sup>.

Portanto, se a autorização orçamentária para o auxílio emergencial tiver origem em crédito especial, o respectivo projeto de lei deverá indicar o cancelamento compensatório.

Quanto à hipótese de abertura de crédito extraordinário para o atendimento do novo auxílio, ainda que não haja previsão expressa na Constituição quanto à identificação da fonte de financiamento, deve-se conferir a aplicação das disposições constitucionais que exigem a indicação da fonte de financiamento quando da criação de benefício da seguridade social (art. 195, § 5º da CF), e também o disposto no art. 126 da LDO 2021.

O crédito extraordinário, ainda que não seja computado no teto de despesas primárias, afeta a meta de resultado fiscal, pelo que provavelmente será necessário a alteração da meta estabelecida na LDO 2021. Adicionalmente, quando destinado ao atendimento da nova despesa corrente (auxílio emergencial), deve ser acomodado dentro do limite de operações de crédito (emissão de títulos públicos) de que trata o art. 167, III da CF, para fins de cumprimento da regra de ouro.

Deve-se salientar ainda a necessidade do cumprimento dos requisitos para abertura de crédito extraordinário que, além de relevante e urgente, exige imprevisibilidade. Sendo que o estado de calamidade pública reforça esse argumento.

### **3.2 Com a edição de Novo Decreto de Calamidade Pública**

---

<sup>11</sup> O PLOA 2021 contempla excesso de Operação de Crédito em relação às despesas de capital no valor de R\$ 453,7 bilhões. A LDO 2021 autoriza que tais despesas fiquem condicionadas à futura aprovação de crédito especial ou suplementar aprovado por maioria absoluta. O encaminhamento e a aprovação desse crédito somente poderá ser feito após a sanção da LOA 2021.



O reconhecimento do estado de calamidade pública em 2021 reduz as dificuldades apontadas quanto à compatibilidade da criação do auxílio emergencial com a legislação fiscal e orçamentária.

Reconhecida a calamidade pública em 2021, conforme exposto nas considerações iniciais, a lei que estabelecer o novo auxílio emergencial pode ser aprovada mesmo na falta de adequação orçamentária e financeira, uma vez que estariam afastados pela LRF (em função das alterações promovidas pela LC nº 173, /2020, em especial no seu art. 65) os arts. 14, 16 e 17 (limitações à geração da despesa pública e exigência de compensação) e, por consequência, também a alínea “b” do inciso II do art. 126 da LDO 2021, nos termos do § 16 do art. 114 desta lei.

Restaria ainda análise do alcance da regra geral do art. 195, § 5º da Constituição Federal, combinado com o art. 24 da LRF, uma vez que, mesmo o auxílio sendo de caráter temporário e emergencial, não se enquadra nas hipóteses de dispensa de fonte para criação de benefício prevista no § 1º do art. 24 da LRF, além da estimativa de impacto, nos termos do art. 113 do ADCT.

Se a despesa for viabilizada por meio crédito extraordinário (que pode ser editado a qualquer momento, mesmo antes da aprovação do PLOA 2021), a mesma não ficaria submetida ao teto de gastos. O decreto de calamidade pública, adicionalmente, dispensa a necessidade de cumprimento da meta de resultado fiscal e a obrigação de contingenciamento.

Quanto à regra de ouro (art. 167, III), vale salientar que a dispensa de seu atendimento encontrava-se na EC nº 106/2020, que foi revogada em 31/12/2020. Em assim sendo, a despesa (corrente) com o auxílio emergencial deve ser acomodada dentro dos limites orçamentários autorizados (LDO e LOA 2021), a serem cobertos por emissão de títulos públicos para seu financiamento (operações de crédito), ainda pendentes de aprovação de crédito especial/suplementar por maioria absoluta. Ou alternativamente, se valer de fonte de superávit financeiro de exercícios anteriores, operação similar àquela prevista no PLP 137/2020<sup>12</sup>, que propunha desvincular valor

---

<sup>12</sup> PLP 137, de 2020, aprovado na Câmara e em tramitação no Senado Federal. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146108>. A vigência do PLP encerra-se com a do decreto de calamidade pública.



estimado em R\$ 177,7 bilhões, retidos no caixa do Tesouro Nacional em 29 fundos setoriais, os quais seriam destinados ao combate à pandemia e à mitigação dos efeitos econômicos do novo coronavírus.

A Constituição (art. 167, III) admite como exceção à regra de ouro apenas crédito suplementar ou especial<sup>13</sup>. Caso o montante orçamentário autorizado no PLOA 2021 não seja suficiente para acomodar o crédito extraordinário do auxílio, terá o Poder Executivo que enviar ao Congresso Nacional mensagem modificativa ao PLOA 2021 para ampliar o montante de despesas condicionadas à aprovação de crédito por maioria absoluta (exceção permitida no art. 167, III da CF). Ou mesmo o Congresso Nacional assumir a tarefa de promover tal ajuste.

No caso de edição do crédito extraordinário após a entrada em vigor da LOA 2021, deve-se verificar se a nova despesa corrente não ultrapassa os limites autorizados para a regra de ouro (despesas condicionadas). Caso venha a ultrapassar, deverá o Poder Executivo adotar providência que permita ampliar o limite de descumprimento da regra de ouro, aumentando a emissão de títulos. Nesse sentido, deverá ser enviado projeto de lei de crédito suplementar ou especial com “cancelamentos” de fontes de recursos primários (livres) e, ao mesmo tempo, suplementá-las com fonte de emissão de títulos (operações de crédito). Tal operação de “triangulação” de despesas e aproveitamento de fontes seria realizada com o intuito de liberar fonte de recursos voltados ao auxílio emergencial.

O quadro 2 seguinte mostra uma síntese das principais regras fiscais e orçamentárias aplicáveis na hipótese de edição ou não de novo decreto de calamidade pública.

#### Quadro 2 - Compatibilidade do Auxílio Emergencial com as regras fiscais e orçamentária

Limites e Regras Fiscais	Ausente Decreto de Calamidade Pública	Com o novo Decreto de Calamidade Pública	Observação
--------------------------	---------------------------------------	------------------------------------------	------------

<sup>13</sup> O inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal prevê a hipótese de descumprimento da regra de ouro somente para créditos suplementares e especiais. “III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, **ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta**”.



<b>Regra de Ouro</b>	<p>A regra de ouro do art. 167, III da CF deve ser atendida em qualquer hipótese. De acordo com o art. 167, III, admite-se a realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital apenas no caso de haver aprovação, por maioria absoluta, de crédito especial ou suplementar.</p> <p>Tais créditos, na verdade, já se encontram previstos (no PLOA ou na LOA) <b>na forma condicionada</b>, aguardando autorização definitiva que se dará durante o exercício, com a aprovação de um crédito suplementar/especial.</p>	<p>A EC nº 106/2020 dispensava o cumprimento da regra de ouro.</p> <p>O crédito extraordinário teria que ser acomodado dentro dos limites previstos no PLOA 2021 (autorização para operação de crédito; ou ser financiado com superávit de exercício anterior ou outra receita capital (resultado de bancos)</p>	
<b>Teto das despesas primária (EC nº 95/2016)</b>	<p>O limite de despesas primárias deve ser cumprido em qualquer hipótese, caso a despesa conste do PLOA 2021 ou de crédito suplementar ou especial..</p>	<p>Os créditos extraordinários não entram no cômputo do limite de despesas primárias.</p>	
<b>Meta de resultado primário fixada na LDO e necessidade de contingenciamento</b>	<p>A meta de resultado primário e a obrigação de contingenciamento não são afastadas.</p>	<p>O art. 65 da LRF afasta a necessidade de cumprimento da meta e a obrigação de contingenciamento</p>	<p>O aumento do déficit primário amplia a dívida pública ( aumento do serviço da dívida e potencial elevação da taxa de juros).</p>
<b>Adequação Orçamentária e Financeira</b>	<p>Estimativa do Impacto (Art. 113 do ADCT, e art. 16 da LRF).</p> <p>Compensação: Art. 17 da LRF; art. 126, II, "b" LDO 2021.</p> <p>Fonte de financiamento: Art. 195, § 5º da CF c/c art. 24 da LRF.</p>	<p>Estimativa do Impacto (Art. 113 do ADCT).</p> <p>O art. 65 da LRF afasta as condições e vedações previstas nos art. 16 e 17 da LRF, desde que a despesa esteja relacionada ao combate à pandemia, bem como o art. 126, II, "b" da LDO 2021.</p> <p>Fonte de financiamento: Art. 195, § 5º da CF c/c art. 24 da LRF.</p>	<p>Em havendo compensação por redução de despesa primária, fica automaticamente atendida a regra do teto, a fonte de custeio e o resultado primário.</p> <p>Se a despesa reduzida for corrente, atende-se também à regra de ouro.</p> <p>No caso de crédito extraordinário, a fonte de financiamento do auxílio poderia ser superávit financeiro de exercícios anteriores (vide PLP 137), mas teria impacto primário.</p>

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O momento atual de pandemia exige medidas de suporte de forma emergencial e temporária, similares às implementadas em 2020, ainda que mais focalizadas e restritas.

De outra parte, a preservação de regras fiscais e a delimitação do regime extraordinário é uma sinalização relevante do compromisso de controle do endividamento. Neste sentido, foi verificado, no contexto da legislação orçamentária e financeira vigente, as condições de atendimento do novo auxílio emergencial, uma



vez que se trata de despesa não prevista no projeto de lei orçamentária para 2021, com natureza primária e corrente, ainda que temporária.

Quanto à **regra de ouro**, seu afastamento aos moldes de 2020 exige nova alteração constitucional, uma vez que a EC nº 106/2020 (PEC do Orçamento de Guerra) não se encontra vigente. Por outro lado, a restrição da regra de ouro pode ser contornada aumentando-se o montante autorizado no orçamento, seja com novas fontes financeiras (superavit financeiro, resultado do Bacen e transferências do BNDES).

Deve-se ressaltar que encontra-se em tramitação no Congresso Nacional a PEC 186/2019 e o PLP 137/2020 que promovem desvinculação de recursos, o que amplia a possibilidade de se utilizar o superávit financeiro de exercícios anteriores, reduzindo-se a necessidade de emissão de títulos.

Quanto à observância do **teto de gastos primários**, a dispensa do limite depende de sua abertura por meio de crédito extraordinário.

Em relação às **regras que exigem cumprimento de metas fiscais e compensação orçamentária**, as mesmas podem ser dispensadas se houver reconhecimento do estado de calamidade pública. Isso porque, decretada a calamidade, fica acionado o regime extraordinário previsto no art. 65 da LRF que afasta tais condições, dentre outras. O que pode também amparar o argumento da necessidade de abertura de crédito extraordinário.

O cumprimento das regras fiscais e o crescente endividamento exigem a discussão de alternativas de fontes de financiamento ou de compensações, seja no ano corrente ou com efeitos nos anos seguintes, na forma de redução de outras despesas, ou de eventual aumento de receita/redução de benefícios fiscais.

Deve-se admitir ainda potencial contribuição de estados e municípios tanto em adicional de auxílio emergencial aos cidadãos de sua base territorial (repartição de encargos), quanto na focalização da política (identificação dos beneficiários e fiscalização).