



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

TIBÉRIO DE MELO CAVALCANTE

**AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DO PROGRAMA FEDERATIVO DE
ENFRENTAMENTO AO COVID-19 NO MUNICÍPIO DE MARACANAÚ-CE**

FORTALEZA

2024

TIBÉRIO DE MELO CAVALCANTE

AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DO PROGRAMA FEDERATIVO DE
ENFRENTAMENTO AO COVID-19 NO MUNICÍPIO DE MARACANAÚ- E

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós- Graduação do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Avaliação de Política Públicas. Área de concentração: Avaliação de políticas públicas.

Orientador: Fernando José Pires de Sousa

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

C364a Cavalcante, Tibério de Melo.

Avaliação dos resultados do Programa Federativo de Enfrentamento ao Covid-19 no Município de Maracanaú-Ce / Tibério de Melo Cavalcante. – 2024.

80 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.

Orientação: Prof. Dr. Fernando José Pires de Sousa .

1. LC 173/2020. 2. enfrentamento Covid. 3. reestruturação econômico- financeira. 4. Maracanaú-CE. I. Título.

CDD 320.6

TIBÉRIO DE MELO CAVALCANTE

AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DO PROGRAMA FEDERATIVO DE
ENFRENTAMENTO AO COVID-19 NO MUNICÍPIO DE MARACANAÚ-CE

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós- Graduação do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Avaliação de Política Públicas. Área de concentração: Avaliação de políticas públicas.

Aprovada em: 30/05/2024

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fernando José Pires de Sousa (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Prof. Carlos César Sousa Cintra
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Marcelo Gurgel Carlos da Silva
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

AGRADECIMENTOS

Nesta pesquisa de dissertação de mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, gostaria de agradecer às pessoas que foram fundamentais para realização deste desafio de vida.

Primeiramente agradeço à minha esposa Lara; aos meus filhos, Heloísa, Letícia,

Tibério e Sofia, e aos meus pais Joaquim e Berenice por todo o apoio e consideração.

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Fernando José Pires de Sousa por todos os ensinamentos e paciência.

À banca examinadora, composta pelos professores doutores Carlos César Sousa Cintra e Marcelo Gurgel Carlos da Silva pelas contribuições sugeridas para a melhoria desta pesquisa.

Por fim, agradeço a Deus e Nossa Senhora por todas as bençãos.

“Consagre ao Senhor tudo o que você faz,
e os seus planos serão bem-sucedidos”.
Provérbios 16:3

RESUMO

O presente estudo aborda a problemática do amparo financeiro ao enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Brasil, com foco no município de Maracanaú-CE. Exploram-se as respostas do governo brasileiro, especialmente a Lei nº 13.979/20 e a Lei Complementar nº 173/2020, que visaram mitigar os efeitos econômicos e sanitários da crise. A Lei Complementar 173/2020, que instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Covid-19, é destacada como um marco legislativo chave, proporcionando reestruturação financeira e medidas de apoio aos entes federativos. Busca-se, assim, avaliar os resultados alcançados com a utilização dos recursos financeiros repassados a Maracanaú-CE, enfatizando a conformidade com os preceitos constitucionais e a extensão em que as necessidades da população foram atendidas. A análise se concentra na execução orçamentária de Maracanaú, no contexto do auxílio financeiro federal, bem como na gestão eficiente desses recursos, destacando a importância da cooperação intergovernamental e da fiscalização rigorosa para garantir eficiência e eficácia na utilização dos fundos. O levantamento detalha o uso dos recursos na área da saúde em Maracanaú, fornecendo uma compreensão do impacto da Lei Complementar 173/2020 na gestão da crise sanitária. O estudo é fundamental como análise de uma política de financiamento para fazer frente aos desafios impostos em situações de emergência, como no caso da pandemia, em níveis nacional, estadual e municipal, promovendo o bem-estar da população e uma sociedade mais justa.

Palavras-chave: LC 173/2020; enfrentamento Covid; reestruturação econômico-financeira; Maracanaú-CE.

ABSTRACT

The present study addresses the impact of the Covid-19 pandemic in Brazil, focusing on the municipality of Maracanaú-CE. The Brazilian government's responses are explored here, especially Law No. 13,979/20 and Complementary Law No. 173/2020, which aimed to mitigate the economic and health effects of the crisis. Complementary Law 173/2020, which established the Federative Program to Combat Covid-19, is highlighted as a key legislative milestone, providing financial restructuring and support measures for federative entities. This study aims to evaluate the effectiveness of the use of financial resources transferred to Maracanaú-CE, emphasizing compliance with constitutional precepts and the extent to which the population's needs were met. The analysis focuses on Maracanaú's budget execution, in the context of federal financial aid, and the efficient management of these resources, highlighting the importance of intergovernmental cooperation and rigorous supervision to ensure efficiency and effectiveness in the use of funds. The survey details the use of resources in the health sector in Maracanaú, providing an understanding of the impact of Complementary Law 173/2020 on the management of the health crisis. The study is essential to face challenges posed by the pandemic at national, state and municipal levels, promoting the well-being of the population and a fairer society.

Keywords: LC 173/2020; coping with Covid; economic-financial restructuring; Maracanaú-CE.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CF/1988	Constituição Federal de 1988
COVID-19	Doença causada pelo coronavírus SARS-CoV-2
FPE	Fundo de Participação dos Estados
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ILO	International Labour Organization
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Medida Provisória
OMS	Organização Mundial da Saúde
PNS	Plano Nacional de Saúde
SARS-CoV-2	Coronavírus causador da COVID-19
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	09
2	CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E RESPONSABILIDADE FISCAL EM TEMPOS DE CRISE SANITÁRIAS	14
2.1	<i>Surgimento e reflexos da Covid-19</i>	15
2.2	<i>O contexto histórico-social de 1918 e a similaridade contemporânea</i>	19
2.3	<i>Políticas públicas em tempos de crise</i>	21
2.4	<i>Lei de Responsabilidade Fiscal: um marco na administração pública brasileira</i>	25
2.5	<i>Governança fiscal, cláusulas de escape e despesas extraordinárias</i>	29
3	A PANDEMIA E SUAS REPERCUSSÕES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS	33
3.1	<i>Políticas Públicas no âmbito sanitário</i>	34
3.2	<i>Políticas públicas e conflitos de competências</i>	40
3.3	<i>Impactos econômicos de pandemias em municípios do Ceará</i>	45
3.4	<i>Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19 - Lei Complementar 173/2020</i>	47
3.5	<i>Análise Detalhada da LC 173/2020: estrutura e implicações no enfrentamento à Covid-19</i>	50
4	ANÁLISE DOS IMPACTOS DA LEI COMPLEMENTAR 173/2020 EM MARACANAÚ-CE	55
4.1	<i>Apresentação do município de Maracanaú-CE: dados demográficos e econômicos relevantes</i>	56
4.2	<i>Impactos da Lei Complementar nº 173/2020 em Maracanaú: Desafios e Respostas na Pandemia</i>	59
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
	REFERÊNCIAS	71
	GLOSSÁRIO DE TERMOS JURÍDICOS E DE SAÚDE PÚBLICA	77

1 INTRODUÇÃO

A pandemia provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19) representou um desafio sem precedentes para o mundo globalizado, impactando profundamente o Brasil. Dada a complexidade da estrutura político-administrativa do país, delineada pela Constituição Federal de 1988, que assegura autonomia financeira, administrativa e política a seus entes federativos, as repercussões econômicas e sanitárias foram de grande proporção em todos os níveis da Administração Pública. Uma das respostas iniciais do governo brasileiro ao enfrentamento da pandemia foi a promulgação da Lei nº 13.979/20, estabelecendo diretrizes para uma atuação emergencial na área da saúde.

No entanto, as consequências econômicas para a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal estenderam-se para além das questões sanitárias e da implementação de políticas de saúde pública, exigindo a necessidade de medidas de apoio financeiro por parte da União. Nesse espectro, destaca-se a implementação de políticas de estímulo social, incluindo a criação do Programa Federativo de Enfrentamento ao Covid-19, consubstanciado pela Lei Complementar nº 173/2020 (LC 173/20). Essa legislação configurou uma reestruturação econômico-financeira abrangente, redefinindo limites para despesas e contratações pelos entes federativos, visando atenuar os impactos financeiros advindos da crise sanitária. As medidas incluíram a suspensão do pagamento de dívidas, a realização de contratações e a promoção de concursos públicos até o final de 2021, além de estabelecer o repasse de auxílio financeiro aos entes federativos.

No contexto deste estudo, a Lei Complementar nº 173/2020 emerge como um marco legislativo crucial, tendo sido concebida para mitigar os déficits econômicos gerados pela pandemia e instituir suporte financeiro a estados e municípios. Essencial, portanto, avaliar a efetividade na utilização desses recursos financeiros, examinando a conformidade com os preceitos constitucionais e a extensão em que as necessidades da população foram atendidas. A análise abrangente dessas questões é vital para compreender o impacto das políticas públicas adotadas durante este período crítico e para extrair lições valiosas para o futuro da gestão pública em situações de emergência nacional.

Durante o período devastador da pandemia, caracterizado por um acelerado poder de contágio e um elevado número de óbitos devido à transmissibilidade da doença, houve uma preocupação por parte dos governantes em conter a crise sanitária e econômica. Assim, medidas importantes foram adotadas. Embora a pandemia tenha terminado, suas repercussões ainda influenciam o momento atual, exigindo contínua atenção e adaptações às consequências deixadas por esse período desafiador.

Desta forma, o presente estudo visa aprofundar a análise do enfrentamento ao coronavírus em Maracanaú-CE, com enfoque específico no emprego das verbas federais repassadas a este município. A escolha deste objeto de estudo fundamenta-se não apenas no interesse pessoal pela cidade, onde o autor exerce sua atividade profissional, mas também pela facilidade de acesso a dados essenciais, proporcionada pela posição enquanto Procurador Geral do município. Esta função confere a responsabilidade pelo controle da legalidade e observância da administração municipal, zelando pelo interesse público e pela correta aplicação dos recursos orçamentários.

A investigação da execução orçamentária de Maracanaú, especialmente no contexto do auxílio financeiro federal, assume uma importância crítica na promoção de políticas públicas eficazes durante a crise do COVID-19. É imperativo mencionar que o contexto pandêmico, marcado por uma situação de calamidade, infelizmente, foi um terreno fértil para práticas corruptas em diferentes esferas do poder público, conforme evidenciado por relatos midiáticos de desvio de recursos destinados à saúde e falta de transparência nos gastos.

Diversos relatórios e investigações, incluindo 61 operações policiais realizadas pela Polícia Federal até o final de 2020, apontam para irregularidades governamentais e desvio de recursos públicos no período pandêmico. Esta realidade reforça a necessidade de uma fiscalização rigorosa dos investimentos, os quais têm impacto direto na efetividade das políticas orçamentárias de contenção da doença (CPI Pandemia, 2020). Assim, torna-se indispensável combater esses desafios, exigindo do governo municipal uma atenção redobrada ao uso adequado dos recursos repassados. Neste contexto, será apresentado um levantamento detalhado das principais formas de alocação dos recursos públicos em Maracanaú-CE. Portanto, este estudo proporcionará uma compreensão mais aprofundada do impacto da LC 173/20 no enfrentamento da Covid-19 na cidade.

A relevância deste trabalho decorre da necessidade de enfrentar os desafios impostos pela pandemia no âmbito municipal, onde a gestão eficiente de recursos é fundamental para promover o bem-estar da população e, conseqüentemente, fomentar uma sociedade mais justa e equitativa. Assim, este tema emerge como de vital importância para o debate tanto doutrinário quanto empírico, oferecendo subsídios para o tratamento de questões orçamentárias e sanitárias e contribuindo para a expansão de uma justiça equânime e efetiva. Como resposta ao cenário pandêmico, o governo brasileiro implementou medidas emergenciais, incluindo políticas de saúde pública e intervenções econômicas, para mitigar a propagação da doença e seus impactos.

A Lei Complementar nº 173/2020, que instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Covid-19, desempenhou um papel importante nesse cenário, proporcionando uma reestruturação financeira necessária aos estados e municípios. Especificamente, o município de Maracanaú, no Ceará, recebeu parte significativa desses recursos, totalizando R\$ 4,7 milhões na primeira parcela do auxílio. Enfrentando desafios semelhantes aos de outras cidades brasileiras, a eficácia da aplicação desses fundos federais, destinados a suportar a infraestrutura administrativa e melhorar as condições sanitárias e econômicas locais, ressalta a importância da cooperação entre os diversos níveis de governo e a necessidade de fiscalização rigorosa para garantir que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente.

Nesse sentido, levanta-se a seguinte questão problema: quais as medidas adotadas para o enfrentamento da COVID-19 na cidade de Maracanaú-CE, no que concerne às políticas públicas na esfera sanitária, em vinculação à Lei Complementar 173/2020?

Para tanto, o objetivo geral deste trabalho é avaliar os impactos da Lei Complementar no 173/2020 na reorganização financeira do município de Maracanaú-CE para implementação de políticas públicas na área da saúde no período da pandemia por COVID-19.

Como objetivos específicos, busca-se analisar o surgimento e os reflexos da Covid-19 em comparação com a pandemia de 1918, destacando as políticas públicas implementadas em tempos de crise e a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal como marco na administração pública brasileira; examinar as repercussões da pandemia nas políticas públicas municipais, com foco nas políticas sanitárias, nos conflitos de competências e nos impactos econômicos nos municípios do Ceará,

especialmente em relação ao Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19 estabelecido pela Lei Complementar 173/2020; avaliar especificamente os impactos da Lei Complementar 173/2020 no município de Maracanaú-CE, incluindo a apresentação dos dados demográficos e econômicos do município, e os desafios e respostas enfrentados durante a pandemia.

A metodologia deste trabalho parte de uma abordagem quantitativa e exploratória, reconhecendo a escassez de estudos prévios sobre o tema. Inspirada pelas orientações de Barbosa (2001) e Collis e Hussey (2005), a pesquisa se propõe a mergulhar em uma análise minuciosa que transcende a mera compilação de dados, buscando medir e compreender as relações e impactos de variáveis específicas no contexto da saúde pública em Maracanaú-CE, especialmente durante a pandemia.

Como fundamento a esta investigação fez-se um abrangente levantamento bibliográfico e documental, compreendendo referências que vão desde a legislação, como a Lei Complementar 173/2020, até relatórios orçamentários e dados de saúde disponíveis em plataformas digitais reconhecidas. Esta base pavimenta o caminho para a análise estatística detalhada dos gastos em saúde. O intuito aqui é traçar um quadro claro dos efeitos da Emenda Constitucional sobre a saúde pública, uma questão premente em tempos de crise sanitária global.

Complementando essa análise quantitativa, a pesquisa percorre um trabalho virtual, navegando por fontes secundárias de dados, para avaliar de forma mais abrangente se os investimentos em saúde foram capazes de promover a melhoria do bem-estar da população de Maracanaú-CE, durante a pandemia. Essa etapa é essencial para proporcionar uma visão ampla e contextualizada do problema em estudo, permitindo uma compreensão mais profunda dos desafios e das oportunidades no setor de saúde pública.

Assim, a metodologia proposta para esta dissertação se configura como um equilíbrio entre teoria e prática, análise quantitativa e interpretação qualitativa, buscando não apenas compreender a realidade atual da saúde pública em Maracanaú-CE, mas também fornecer contribuições valiosas para políticas públicas e intervenções futuras nessa área.

Destarte, o trabalho em tela investiga a intersecção entre políticas públicas, responsabilidade fiscal e a realidade dos municípios brasileiros, com um enfoque especial na pandemia e suas repercussões, utilizando o município de Maracanaú-CE como estudo de caso. A dissertação é estruturada em três capítulos principais, cada

qual abordando aspectos distintos dessa intersecção complexa.

O primeiro capítulo inicia com uma análise aprofundada sobre políticas públicas em tempos de crise, destacando os desafios e as estratégias adotadas para manter a eficácia das políticas durante períodos de instabilidade. Segue-se, então, com um estudo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), considerando-a como um marco significativo na Administração Pública brasileira. Este capítulo conclui com uma discussão sobre governança fiscal, enfatizando as cláusulas de escape e as despesas extraordinárias, elementos cruciais em tempos de emergências fiscais e econômicas. O segundo capítulo foca na pandemia e suas consequências específicas nas políticas públicas municipais. Inicialmente, aborda as políticas públicas sanitárias, revelando como a saúde pública foi gerida e adaptada durante a referida situação. Posteriormente, examina os impactos econômicos das pandemias em municípios do Ceará, fornecendo um panorama regional específico. O capítulo também inclui uma análise aprofundada do Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19, estabelecido pela LC 173/20, compreendendo sua estrutura e implicações no enfrentamento à pandemia.

Finalmente, o terceiro capítulo se dedica à referida problemática no município de Maracanaú-CE, começando com uma apresentação detalhada dos dados demográficos e econômicos relevantes deste município. Em seguida, analisa os impactos específicos da Lei Complementar nº 173/2020 em Maracanaú, explorando tanto os desafios quanto as respostas locais durante a pandemia. Este capítulo oferece um estudo de caso concreto, ilustrando como as políticas e legislações discutidas nos capítulos anteriores se manifestaram e foram implementadas no nível municipal.

Ao longo da dissertação, busca-se proporcionar uma compreensão abrangente sobre como as crises, especialmente a pandêmica, afetam a administração pública e fiscal, com ênfase nas respostas políticas e fiscais em níveis variados de governo, culminando em um estudo de caso que traz uma perspectiva prática e localizada.

2 CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E RESPONSABILIDADE FISCAL EM TEMPOS DE CRISE SANITÁRIAS

A pandemia da COVID-19 destacou a complexidade e a importância das políticas públicas durante crises globais, desafiando sistemas de saúde e expondo vulnerabilidades socioeconômicas. Este capítulo explora como essas vulnerabilidades, riscos à saúde pública e estratégias governamentais interagem e são tratadas em períodos de crise. A vulnerabilidade socioeconômica, exacerbada durante crises, afeta significativamente grupos sociais, expondo-os a perdas materiais e sociais.

A pandemia de COVID-19 revelou essas vulnerabilidades, impactando dinâmicas espaciais e causando insegurança em várias dimensões, incluindo biológica, política, econômica e social. Embora a presença de patógenos seja essencial para a disseminação de doenças, fatores como localização geográfica, resistência individual e acesso a tratamentos são relevantes para determinar a transmissão e o risco de contágio (Oliveira, 2020).

As medidas de contenção governamentais, como quarentenas e isolamento social, afetaram drasticamente a economia, especialmente em setores não essenciais como alimentação, cultura, turismo e comércio varejista. A crise econômica resultante tem precedentes, como a epidemia de SARS em 2002/2003, que também causou graves consequências econômicas globais.

Durante a pandemia de COVID-19, a coordenação de políticas públicas tornou-se fundamental para evitar sobreposições, omissões e inconsistências nas ações governamentais. A resposta à crise exigiu monitoramento epidemiológico rigoroso, comunicação clara, implementação de medidas de distanciamento social, reforço do sistema de saúde, suporte econômico e políticas de proteção social para as populações mais vulneráveis (Portela *et al.* 2022).

A crise global não só desafiou os sistemas de saúde mundialmente, mas também ressaltou a complexidade e a importância das políticas públicas em tempos de crise.

Este capítulo examina a interseção entre vulnerabilidade socioeconômica, riscos à saúde pública e estratégias governamentais para mitigar esses riscos, contextualizando a resposta a crises sanitárias e a importância da responsabilidade fiscal (Oliveira, 2020).

2.1 Surgimento e reflexos da Covid-19

O enfrentamento da pandemia de Covid-19 apresentou e continua apresentando diversos desafios aos sistemas de saúde globalmente, com diferentes graus de sucesso nas ações voltadas ao controle da doença e na oferta de cuidados de saúde à população afetada. A Covid-19, originada pelo coronavírus Sars-CoV-2, disseminou-se rapidamente pelo mundo e, apesar do conhecimento acumulado, muitos aspectos da doença permanecem desconhecidos, gerando incertezas. Desde dezembro de 2019, quando o primeiro caso foi identificado em Wuhan, na China, a pandemia se espalhou com o surgimento de novos casos e variantes do vírus, apesar das medidas de contenção, mitigação ou supressão adotadas por diferentes países em momentos e amplitudes distintas, e do início da vacinação a partir de dezembro de 2020 (Portela et al. 2022).

A Covid-19 pode manifestar-se de forma assintomática em alguns indivíduos, mas também pode apresentar um conjunto de sinais e sintomas que exigem manejo clínico diferenciado, tanto no âmbito ambulatorial e hospitalar quanto em internações clínicas e cuidados intensivos. O cenário global de disseminação da pandemia revelou-se bastante complexo, testando a capacidade dos países de se organizar e colaborar entre si. A rápida produção e compartilhamento de conhecimento foram essenciais, mas, simultaneamente, a alta demanda por equipamentos e insumos médicos evidenciou a escassez (Oliveira, 2020).

Desde o início, a Organização Mundial da Saúde (OMS) destacou a importância da cooperação multilateral para a produção e aceleração de respostas que beneficiassem uma grande parcela da população mundial (Portela et al. 2022). A OMS desempenhou um papel crucial durante a pandemia de COVID-19, começando com a declaração do problema como uma emergência de saúde pública de importância internacional em janeiro de 2020. Essa ação foi fundamental para alertar os países sobre a gravidade da situação. Além disso, a OMS forneceu diretrizes essenciais sobre medidas de prevenção, diagnóstico e tratamento da doença, além de coordenar esforços globais para o desenvolvimento de vacinas (Ventura *et al.*, 2020).

No entanto, a OMS também enfrentou críticas. Algumas delas se referem à resposta inicial à pandemia, considerada por muitos como lenta e burocrática. Houve também questionamentos sobre a clareza e consistência das recomendações ao longo do tempo, especialmente em relação ao uso de máscaras e ao fechamento de

fronteiras. A comunicação da OMS com o público e os governos foi um desafio, muitas vezes exacerbado pela rápida evolução do conhecimento sobre o vírus e pela pressão política de diversas nações (Ventura et al., 2020).

A Covid-19 impactou a economia, a circulação de pessoas, as formas de trabalho, a convivência social e as rotinas individuais de maneira sem precedentes no mundo globalizado. Tal cenário gerou impactos profundos e variados em escala global, afetando aspectos socioeconômicos e políticos de maneiras sem precedentes. A crise sanitária provocou alterações significativas nas condições de ensino, emprego e renda, intensificando desafios em políticas públicas e no acesso a programas de auxílio emergencial. Com escolas, universidades e empresas fechadas, as políticas de isolamento social alteraram radicalmente o mercado de trabalho e a economia em geral, levando a uma rápida adaptação às novas necessidades de trabalho remoto e educação à distância (Ventura et al., 2020).

As curvas epidêmicas e a letalidade, variando em diferentes locais e momentos, refletiram a capacidade de coordenação dos países para enfrentar a pandemia, a organização dos sistemas de saúde, valores culturais, condições de vida, perfil demográfico e desigualdades sociais. Com suas peculiaridades, a pandemia exigiu a produção de conhecimento e a busca de respostas cujos efeitos transcenderam fronteiras nacionais. Pesquisadores e profissionais de diversas áreas demonstraram uma notável capacidade de análise e formulação de propostas de intervenção para contribuir no enfrentamento da pandemia (Ventura et al., 2020).

Além disso, a pandemia expôs a necessidade de sistemas de saúde resilientes e a capacidade de resposta rápida a crises sanitárias. Em relação à pacientes que apresentavam dificuldades respiratórias, recomenda-se o uso de ventiladores mecânicos, dispositivos que, apesar de sua eficácia, são altamente invasivos e complexos de operar. Dados provenientes da China sugeriam que os ventiladores mecânicos eram essenciais para a sobrevivência de pacientes em estado crítico. Conseqüentemente, observou-se um investimento substancial na aquisição de ventiladores para Unidades de Terapia Intensiva (UTI), muitas vezes com preços inflacionados e envoltos em casos de corrupção por parte de governadores, o que representava um interesse econômico significativo para diversos estados (Nigri, 2019).

Os impactos sociais da pandemia da Covid-19 foram profundos e multifacetados, afetando diferentes aspectos da vida cotidiana e exacerbando desigualdades preexistentes. O isolamento social, necessário para conter a disseminação do vírus, resultou em uma sensação generalizada de solidão e aumento de problemas de saúde mental, incluindo ansiedade e depressão. As escolas foram fechadas, obrigando a uma rápida transição para o ensino à distância, o que revelou e ampliou a disparidade no acesso à tecnologia e à internet entre estudantes de diferentes classes socioeconômicas (Sousa *et al.*, 2020).

Do ponto de vista econômico, a pandemia provocou uma recessão global, com consequências severas para empresas e trabalhadores. Pequenos negócios foram particularmente afetados, muitas vezes sem a capacidade financeira para sobreviver longos períodos de inatividade. A taxa de desemprego aumentou dramaticamente, e muitos trabalhadores enfrentaram a precarização do trabalho, com a adoção de contratos temporários e a informalidade. Em contrapartida, alguns setores, como o de tecnologia e *e-commerce*, experimentaram um crescimento significativo devido à mudança no comportamento dos consumidores, que passaram a depender mais dos serviços online (Oliveira, 2020).

Politicamente, a pandemia destacou e, em alguns casos, intensificou a polarização existente em muitos países. As respostas governamentais variaram amplamente, com algumas administrações adotando medidas rigorosas de saúde pública, enquanto outras minimizaram a gravidade da crise. Esse cenário gerou debates acalorados sobre a liberdade individual versus responsabilidade coletiva, o papel do Estado na gestão de crises e a confiança pública nas instituições. Além disso, a pandemia serviu como um catalisador para discussões sobre a necessidade de reformas em sistemas de saúde, políticas de proteção social e preparação para futuras pandemias.

A desigualdade no acesso às vacinas e tratamentos também gerou tensões internacionais. Países mais ricos conseguiram assegurar rapidamente doses suficientes para suas populações, enquanto países em desenvolvimento ficaram, muitas vezes, em desvantagem (Sousa *et al.*, 2020).

Os governos ao redor do mundo responderam com uma mistura de medidas fiscais e monetárias para mitigar os efeitos da pandemia, reconhecendo a necessidade de manter a economia funcionando apesar das restrições impostas pelo combate à disseminação do vírus. Esta resposta incluiu estímulos econômicos

significativos e programas de apoio financeiro para as famílias e empresas mais afetadas. No entanto, a pandemia também exacerbou desigualdades existentes, evidenciando a fragilidade de sistemas de saúde e a falta de preparo de muitos países para lidar com uma crise sanitária de tal magnitude.

A capacidade de resposta variou grandemente entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, com estes últimos enfrentando desafios adicionais devido a recursos limitados e sistemas de saúde mais frágeis. Os impactos da pandemia na saúde pública e na economia provavelmente serão sentidos por muitos anos, e as decisões tomadas durante este período crítico continuarão a influenciar a saúde global e a ordem econômica mundial (Sousa *et al.*, 2020).

Além disso, o referido período foi marcado não apenas pelos desafios sanitários, mas também por uma série de trocas no comando do Ministério da Saúde, refletindo a turbulência política que permeou a gestão da crise. O primeiro ministro da saúde durante a pandemia foi Luiz Henrique Mandetta, que assumiu uma postura técnica e apoiou medidas de distanciamento social e quarentena baseadas nas recomendações da OMS. No entanto, seus constantes atritos com o presidente Jair Bolsonaro, que minimizava a gravidade do vírus e se opunha a *lockdowns*, levaram à sua demissão em abril de 2020.

Nelson Teich sucedeu Mandetta, mas sua permanência no cargo foi ainda mais breve, durando menos de um mês. Teich enfrentou pressões para recomendar o uso da cloroquina, um medicamento sem comprovação científica de eficácia contra a COVID-19, e para alinhar-se com a abordagem do presidente. Sua renúncia ocorreu em maio de 2020, deixando claro o desalinhamento entre a visão técnica do ministério e a abordagem política do governo federal (Brandão, Mendonça, Sousa, 2023).

O general Eduardo Pazuello assumiu interinamente após a saída de Teich e foi efetivado em setembro de 2020. Sem formação médica, Pazuello adotou uma postura mais alinhada com Bolsonaro, promovendo o uso de cloroquina e defendendo a reabertura econômica. Sua gestão foi marcada por controvérsias, incluindo a crise de abastecimento de oxigênio em Manaus e a lentidão na aquisição de vacinas. Pazuello deixou o cargo em março de 2021, após crescentes críticas e pressões políticas (Brandão, Mendonça, Sousa, 2023).

Marcelo Queiroga, um cardiologista, assumiu a pasta em março de 2021. Queiroga buscou um equilíbrio entre as diretrizes técnicas de saúde pública e as

pressões políticas, promovendo a vacinação enquanto ainda enfrentava desafios como a disseminação de desinformação e a resistência a medidas de distanciamento social (Brandão, Mendonça, Sousa, 2023).

A sucessão de ministros refletiu uma falta de continuidade e consistência na abordagem federal à pandemia. Ao mesmo tempo, houve uma clara oposição entre as medidas propostas pelo governo federal e as implementadas por estados e municípios. Governadores e prefeitos muitas vezes tomaram decisões contrárias às orientações de Brasília, exacerbando a fragmentação na resposta à pandemia.

2.2 O contexto histórico-social de 1918 e a similaridade contemporânea

A pandemia de 1918, curiosamente chamada de gripe espanhola, oferece um paralelo histórico interessante. A doença ganhou esse nome não porque teve origem na Espanha, mas porque esta nação, sendo neutra durante a Primeira Guerra Mundial, foi um dos poucos países a relatar a extensão da proliferação do vírus livremente, enquanto outros países em guerra censuravam as notícias para manter o moral.

Estimativas indicam que cerca de 20 milhões de pessoas morreram e aproximadamente 600 milhões foram infectadas globalmente (Alves, 2020). A disseminação da doença ocorreu em três ondas distintas. A primeira onda teve início em maio de 1918, nos campos de treinamento das tropas norte-americanas, com um registro de 500 casos de gripe. Em agosto do mesmo ano, o vírus se espalhou de forma intensa na França, Serra Leoa e Estados Unidos, configurando a segunda onda. A terceira onda ocorreu em outubro de 1918 e foi marcada por uma alta taxa de letalidade (Souza, 2007).

A Primeira Guerra Mundial desempenhou um papel de destaque na propagação do vírus. Rapidamente, o número de mortos superou o dos combatentes mortos no conflito. A Espanha foi o primeiro país a divulgar amplamente a gravidade da situação, enquanto outras nações optaram por esconder os números reais. De acordo com a historiadora e professora da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Anny Torres, frequentemente há uma negação da ameaça, pois o perigo provoca uma mudança no comportamento, na vida, concomitante a um momento de guerra, uma crise de saúde (Silveira, 2015).

Durante a pandemia da Gripe Espanhola, também houve a disseminação de

informações falsas. Países como a China e os Estados Unidos acusaram a Alemanha de ser a origem do vírus, alegando que este país teria engarrafado a doença para enviá-la aos inimigos por meio de submarinos (Alves, 2020). No Brasil, acredita-se que o vírus tenha chegado da Europa em embarcações que atracaram nos portos de Salvador, Recife e Rio de Janeiro. Inicialmente, sem qualquer medida de isolamento, a negligência e a negação também se manifestaram no cenário brasileiro. O então chefe de saúde pública nacional, Carlos Seidl, referiu-se à situação como uma “gripe comum” (Dias, 2020).

Quando a gravidade da situação começou a ser reconhecida em território nacional, houve um alarme generalizado, e outros problemas infecciosos (tuberculose, febre tifoide, malária, sarampo e varíola) passaram a ser considerados de menor importância (Ujvari, 2011). Durante a pandemia de 1918, o território brasileiro apresentava uma estrutura governamental descentralizada, com cada estado possuindo autonomia para adotar as medidas que consideravam mais adequadas à sua realidade. Na capital do Rio Grande do Sul, por exemplo, foram implementadas ações como o fechamento de escolas, a suspensão do funcionamento de locais com grande circulação de pessoas, inspeções e desinfecções em áreas suspeitas de contaminação, e a criação de enfermarias em escolas e batalhões da Brigada Militar (Alves, 2020).

No Nordeste, particularmente na Bahia, o vírus se manifestou em um contexto social marcado por vulnerabilidades, como condições precárias de saneamento, altas taxas de desemprego, elevados índices de mortalidade por doenças, má alimentação e insalubridade, além da escassez de recursos para políticas públicas (Souza, 2007). A administração pública não respondeu adequadamente ao problema, permanecendo inerte até que a doença se alastrasse por todas as camadas sociais. Em São Paulo e no Rio de Janeiro, a falta de planejamento também foi evidente, e as medidas profiláticas adotadas não foram suficientes para conter o avanço do vírus.

O número de mortes aumentou significativamente e, conforme relatos e notícias de jornais da época, o governo propagava a ideia de uma gripe benigna para amenizar o caos. A diferença temporal entre a atual pandemia de Covid-19 e a Gripe Espanhola é de pouco mais de um século, mas as similaridades entre ambas são perceptíveis. Assim como em 1918, quando houve tentativas de censurar e minimizar a gravidade do problema, o número de infectados e de mortes revelou a realidade, da mesma forma que ocorre na atualidade (Oliveira, 2020).

Durante a gripe espanhola, medidas como o uso de máscaras, quarentenas e restrições de viagens foram implementadas em várias partes do mundo, embora com eficácia variada. A falta de vacinas e antibióticos naquela época significava que o controle da propagação dependia quase exclusivamente de medidas não farmacológicas.

Na pandemia de COVID-19, além das medidas de distanciamento social, uso de máscaras e restrições de viagens, houve um foco significativo no desenvolvimento rápido de vacinas. As vacinas contra a COVID-19 foram desenvolvidas e distribuídas em um tempo recorde, representando um avanço científico sem precedentes.

No entanto, a distribuição equitativa das vacinas e a hesitação em relação à vacinação foram desafios significativos. Em ambas as pandemias, a comunicação pública e a cooperação internacional mostraram-se vitais. As lições aprendidas com a gripe espanhola e a COVID-19 destacam a importância de respostas rápidas, coordenadas e baseadas na ciência para enfrentar crises de saúde global (Alves, 2020).

2.3 Políticas públicas em tempos de crise

A exposição de grupos sociais a riscos e perdas potenciais, tanto de natureza material quanto SOCIAL, em face de eventos extremos, é um indicativo de vulnerabilidade socioeconômica, conforme elucidado por Hand et al. (2018). Em um contexto pandêmico como o provocado pela Covid-19, tal vulnerabilidade afeta a dinâmica espacial e resulta em múltiplas formas de insegurança, incluindo aspectos biológicos, políticos, econômicos e sociais, conforme demonstrado por Li *et al.* (2020) e Jia *et al.* (2020). Por sua vez, Mclafferty (2010) argumenta que embora a presença de patógenos seja um pré-requisito para a disseminação de uma doença em um ambiente, ela não é por si só suficiente para garantir a transmissão. A exposição ao patógeno e, conseqüentemente, o risco de contágio, são influenciados por fatores como localização geográfica, resistência individual à doença e acesso a tratamentos eficazes.

As estratégias de contenção adotadas pelos governos, especificamente a quarentena para casos suspeitos e o isolamento social para a população em geral, impactam significativamente a economia, afetando principalmente setores não essenciais, como estabelecimentos de alimentação, locais de culto, instituições

culturais, pontos turísticos e de lazer, comércio varejista, academias e indústrias.

Um precedente de impacto econômico devido a uma proliferação viral foi observado na epidemia de Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS) ocorrida nos anos de 2002/2001¹, que resultou em consequências econômicas graves globalmente. Siu e Wong (2004) documentaram que, somente em Hong Kong e até meados de abril de 2003, houve o fechamento temporário de cerca de 50 restaurantes e uma redução de 20% nas vendas do setor. Adicionalmente, o turismo e as companhias aéreas sofreram grandes prejuízos, com uma diminuição de 10,4% no número de visitantes e uma perda diária estimada em 3 milhões de dólares devido ao aumento dos cancelamentos de voos.

Essas ameaças devem ser consideradas fenômenos complexos e desafiadores. Devido às suas características únicas, para atenuar seus impactos prejudiciais, é imperativo implementar um plano estratégico emergencial que adote uma abordagem diferenciada dos sistemas tradicionalmente racionais. Isso se deve ao fato de que não há soluções universais para tais problemas e que qualquer intervenção pode alterar a percepção do problema em si, como discutido por Head e Alford (2015).

Os elementos de coordenação constituem componentes cruciais para a administração de políticas públicas em federações. Sob uma óptica formal, esses elementos compreendem uma gama de estratégias e ferramentas projetadas para sincronizar esforços e atividades governamentais visando metas compartilhadas.

A pandemia de Covid-19 impôs desafios significativos à coordenação de políticas públicas e ao Sistema Único de Saúde (SUS). Em situações de emergência de saúde pública, as estratégias e ferramentas de coordenação são empregadas para estabelecer consistência entre políticas e ações, com o intuito de minimizar sobreposições, omissões e inconsistências de maneira tempestiva. Contudo, a pandemia de Covid-19 apresentou características particulares que também devem ser

¹ Alguns coronavírus podem causar síndromes respiratórias graves, como a síndrome respiratória aguda grave que ficou conhecida pela sigla SARS da síndrome em inglês “Severe Acute Respiratory Syndrome”. SARS é causada pelo coronavírus associado à SARS (SARS-CoV), sendo os primeiros relatos na China em 2002. O SARS-CoV se disseminou rapidamente para mais de doze países na América do Norte, América do Sul, Europa e Ásia, infectando mais de 8.000 pessoas e causando entorno de 800 mortes, antes da epidemia global de SARS ser controlada em 2003. Desde 2004, nenhum caso de SARS tem sido relatado mundialmente. (<https://www.saude.sp.gov.br/resources/cve-centro-de-vigilancia-epidemiologica/areas-de-vigilancia/doencas-de-transmissao-respiratoria/coronavirus.html#:~:text=O%20SARS%2DCoV%20se%20disseminou,SARS%20ser%20controlada%20em%202003>).

levadas em conta. Os determinantes dos padrões de transmissão, incidência e mortalidade da doença foram extensos e variados, com impactos presentes e futuros que afetaram de forma ampla a economia e a sociedade (Lima; Pereira; Machado, 2020).

Os impactos da pandemia variam e possuem uma expressiva dimensão territorial, refletindo o papel vital dos governos subnacionais no que tange às estratégias de contenção, cuidados de saúde, serviços sociais e gastos públicos, posicionando-os na vanguarda do gerenciamento da crise. Ademais, as incertezas que eram relativas à dinâmica da pandemia foram amplificadas em um contexto de desigualdades marcantes, alta prevalência de doenças e condições de vida precárias das populações.

A superação desses desafios exigiu uma coordenação eficaz entre diferentes áreas de políticas públicas e entre entidades governamentais. Uma resposta compreensiva e pronta à pandemia demandou, pelo menos, ações nos seguintes domínios: monitoramento minucioso da situação epidemiológica com divulgação rápida e transparente de dados essenciais para as decisões governamentais; estratégias de comunicação claras para diversos segmentos sociais; implementação de medidas de distanciamento social para limitar a propagação do vírus e a escalada de casos em várias fases da pandemia; reforço do sistema de saúde público, com a coordenação de ações em todos os níveis de atendimento; suporte à economia e manutenção do emprego; e implementação de políticas de proteção social, direcionadas especialmente para as populações mais vulneráveis e os grupos mais afetados pela doença (Lima; Pereira; Machado, 2020).

Com a recessão global desencadeada pela pandemia, tornou-se imperativo implementar ações de médio e longo prazo focadas na recuperação econômica e na melhoria das condições de infraestrutura, como habitação e saneamento, bem como na qualidade de vida e saúde das populações em países com profundas desigualdades, a exemplo dos latino-americanos. Considerando a extensão, diversidade e desigualdade no Brasil, o leque de estratégias variou entre regiões, estados e municípios. No entanto, devido às peculiaridades da federação brasileira, a diversidade de respostas exigiu uma atuação proativa do governo federal e uma cooperação intensa entre os níveis de governo, tanto no âmbito nacional quanto estadual, e em múltiplas escalas regionais (Lima; Pereira; Machado, 2020).

Assim, a crise pandêmica e as restrições impostas à mobilidade da população

resultaram em uma contração significativa na oferta e na procura de bens e serviços, culminando em uma queda nos níveis de rendimento e um incremento nas taxas de desemprego. Esta tendência afetou a sociedade de maneira ampla, porém, impactou de forma desigual diferentes estratos sociais.

Conforme uma categorização adaptada por Milanovic (2020) para o contexto brasileiro, os trabalhadores foram classificados em pelo menos cinco categorias distintas: (i) profissionais do setor de saúde e áreas correlatas que fornecem produtos ou serviços para este setor, os quais experimentam um aumento na demanda por seus serviços; (ii) indivíduos cuja ocupação é realizada online e que, por isso, veem um crescimento na solicitação de suas atividades; (iii) trabalhadores que não estão vinculados ao setor de saúde, mas que exercem funções críticas (como segurança pública, saneamento urbano, fornecimento de água e energia, produção e distribuição de alimentos, entre outros), cuja demanda se mantém constante ou sofreu uma redução apenas marginal; (iv) profissionais que têm a capacidade de executar suas tarefas remotamente (advogados, contadores, programadores, bancários, funcionários públicos, etc.), cuja demanda também permaneceu estável ou decresceu levemente; e (v) trabalhadores de setores que enfrentaram uma diminuição drástica na demanda, em alguns casos caindo para zero (empregados de fábricas fechadas, comércio, vendedores ambulantes, profissionais de cultura e entretenimento, etc.).

O declínio na renda afetou de maneira desproporcionalmente grave o último grupo mencionado, particularmente aqueles no setor informal, que compõem cerca de 40% da força de trabalho no país. Para estes trabalhadores, a renda foi reduzida a nada, quase imediatamente, resultando em um aumento do endividamento ou na necessidade de cortar gastos essenciais, incluindo alimentação, moradia, medicamentos e energia elétrica. Um levantamento conduzido pelo Instituto Locomotiva/Data revelou que 70% dos participantes residentes de comunidades carentes, logo após a implementação das medidas de distanciamento social, sofreram redução de renda, 72% não possuíam reservas financeiras e 86% teriam que diminuir o consumo de alimentos se a situação perdurasse por um mês (Agência Brasil, 2020).

Desde o início da crise sanitária, diversos estudos ressaltaram a importância de proteger esses grupos vulneráveis, enfatizando a necessidade de assegurar a renda e a manutenção dos empregos por meio de políticas sociais, incentivos fiscais, isenções tributárias para micro, pequenas e médias empresas, e o alívio da dívida para países em desenvolvimento. Tais recomendações são endossadas por uma

gama de instituições e acadêmicos, incluindo o Fundo Monetário Internacional (FMI) (Georgieva, 2020), o Banco Mundial (World Bank, 2020), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) (ILO, 2020), e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (OECD, 2020).

2.4 Lei de Responsabilidade Fiscal: um marco na administração pública brasileira

Até meados da década de 1980, observa-se que as contas públicas no Brasil eram caracterizadas por um *déficit* em termos de confiabilidade dos dados financeiros e orçamentários, além de serem marcadas pela ineficiência em relação aos prazos e ao nível de detalhamento das informações divulgadas, conforme indicado por Martins e Marques (2013). Posteriormente, com a introdução do gerencialismo, que visava aumentar a eficiência do Estado na oferta de serviços e enfatizar o controle de resultados, emergiu a necessidade de estabelecer novos regulamentos para disciplinar as finanças públicas.

Neste contexto, com o objetivo de reduzir a burocracia e aumentar a transparência na Administração Pública, bem como desenvolver mecanismos de controle que promovessem maior responsabilidade na gestão fiscal e que assegurassem o equilíbrio das contas públicas, foi instituída a Lei Complementar nº 101/2000, conforme relatado por Rabelo e Rodrigues Júnior (2018) e Wakin e Wakin Lima (2018).

Esta legislação é respaldada pelo Capítulo II do Título VI da Constituição Federal de 1988, que permite a criação de lei complementar sobre finanças públicas. Almeida et al. (2017) descrevem a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como um marco significativo para a efetivação da responsabilidade na gestão fiscal dos administradores públicos, estabelecendo normas que orientam as ações no sentido de prevenir riscos e desvios que possam comprometer o equilíbrio das contas públicas.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2017) reconhece a Lei de Responsabilidade Fiscal como um instrumento que auxilia os governantes a administrar os recursos públicos dentro de um conjunto de regras claras e precisas, aplicáveis a todos os gestores de recursos públicos em todas as esferas de governo. Adicionalmente, Avila e Figueiredo (2013) apontam que o objetivo da Lei de

Responsabilidade Fiscal é o de aperfeiçoar o processo orçamentário como um instrumento de planejamento, visando prevenir desequilíbrios fiscais indesejáveis.

No contexto atual, Motta (2010) enfatiza a relevância da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) na imposição de restrições a indivíduos propensos a adotar e promulgar medidas administrativas de maneira imprudente e por razões pessoais que divergem do interesse público. A LRF é fundamentada em quatro alicerces essenciais: planejamento, transparência, controle e responsabilização. Segundo Camargo e Sehnem (2011), o planejamento representa o marco inicial para a compreensão da Lei Complementar nº 101/00; e é através dele que se estabelecem metas, limites e condições para a abducação de receitas, criação de despesas, contração de dívidas e outorga de garantias.

Martins e Marques (2013) associam a transparência ao princípio constitucional da publicidade, e Kohama (2013) sustenta que este pilar é efetivado pela divulgação abrangente, incluindo meios eletrônicos, de documentos fiscais de gestão, como Anexos de Metas Fiscais, Anexos de Riscos Fiscais, Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, Relatório de Gestão Fiscal e Relatórios Periódicos de Despesas com Pessoal.

No que tange ao controle, Wakim, Wakim e Lima (2018) afirmam que este é exercido pela inspeção das atividades administrativas dos entes públicos, sob a supervisão do Poder Legislativo e com o apoio do Tribunal de Contas. A responsabilização, por sua vez, é um pilar que se concretiza quando ocorre o descumprimento das normativas da LRF, resultando em sanções tanto institucionais quanto pessoais, conforme Camargo e Sehnem (2011).

Esses princípios incorporados na LRF visam a democratização responsável da Administração Pública, orientando os administradores a conduzirem suas ações de forma equitativa em relação ao patrimônio público. Nesse aspecto, o princípio da transparência, conforme previsto na LRF, tornou-se um dos fundamentos do processo de responsabilidade fiscal, sendo considerado um instrumento fundamental para a administração dos recursos públicos.

Quanto à responsabilização, a LRF estipula, em seu artigo 10, que a gestão fiscal deve ser uma atividade planejada e transparente, que visa prevenir riscos e corrigir desvios, assegurando o cumprimento de metas de resultados fiscais entre receitas e despesas, e respeitando limites e condições estabelecidos, especialmente no que se refere à renúncia de receitas, geração de despesas com pessoal da

seguridade social e outros, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito, incluindo as realizadas por antecipação de receita, concessão de garantias e inscrição em Restos a Pagar (Brasil, 2000).

Esta legislação impõe restrições e diretrizes aos gestores públicos, os quais, se não observarem as determinações estabelecidas, estarão sujeitos a sanções conforme delineado pela própria lei. Em conformidade com os preceitos da LRF, foram estipuladas normativas para padronizar os informes fiscais dos entes federados, facilitando assim a sua compreensão e acesso por partes interessadas (Ávila; Figueiredo, 2013). Os documentos fiscais exigidos pela LRF incluem o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal. Conforme estipulado nos artigos 52 e 54 da LRF, os responsáveis pelos três Poderes e o Ministério Público devem divulgar o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) dentro de um prazo de trinta dias após o término de cada bimestre, e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) deve ser publicado ao final de cada quadrimestre (Brasil, 2000).

Esses instrumentos de governança devem conter informações sobre a concessão de garantias e operações de crédito, bem como detalhes sobre as despesas com pessoal. Rabelo e Rodrigues Júnior (2018, p. 249) ressaltam que a LRF, desde sua concepção, tem como um de seus principais pontos de atenção o gasto com pessoal ativo e inativo da União, estados, Distrito Federal e municípios, em alinhamento com o artigo 169 da Constituição Federal de 1988.

Em seu artigo 18, a LRF define a despesa total com pessoal como a soma dos gastos do ente com seus servidores, sejam eles ativos, inativos ou pensionistas, abrangendo todas as formas de remuneração, como salários, benefícios, subsídios, reformas, pensões, adicionais, gratificações, horas extras e outras vantagens pessoais de qualquer natureza (Brasil, 2000). O parágrafo único do artigo 18 especifica que o cálculo da despesa total com pessoal deve ser realizado somando-se o montante do mês em questão com os valores dos onze meses precedentes, seguindo o regime de competência. Portanto, é no Relatório de Gestão Fiscal do último quadrimestre do ano que se pode verificar o montante total despendido com pessoal ao término do exercício financeiro (Alves; Freitas; Oliveira, 2015).

Dada a importância desses gastos, a LRF estabeleceu limites tanto globais quanto específicos para os diferentes níveis de governo e para os três Poderes no que diz respeito às despesas com pessoal (Costa; Silva, 2017). O artigo 19 da LRF

determina que a despesa total com pessoal não deve ultrapassar certos percentuais da receita corrente líquida, sendo estes: I - 50% para a União; II - 60% para os estados; e III - 60% para os municípios (Brasil, 2000). Quanto aos limites específicos, o artigo 20 da mesma lei estipula que a distribuição dos limites globais não deve exceder os percentuais indicados na Tabela I.

Tabela 1 - Limites globais de despesas com pessoal, por esferas governamentais, estabelecidos pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), em percentagem:

PODER / ESFERA	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
Poder Executivo	40,9	49	54
Poder Judiciário	6	6	-
Poder Legislativo	2,5	3	6
Ministério Público	0,6	2	-
Limite Global	50	60	60

Fonte: Elaboração própria, adaptada da Lei Complementar n. 101/2000, arts. 19 e 20.

Alves *et al.* (2015) esclarecem que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi instituída com a finalidade de incrementar a regulamentação das despesas com pessoal. A legislação especifica dois patamares adicionais de limites, denominados de alerta e prudencial, que devem ser rigorosamente observados pelos administradores públicos para prevenir desequilíbrios fiscais. Conforme o artigo 22 da Lei Complementar nº 101 de 2000, há restrições impostas às entidades governamentais que ultrapassarem 95% do limite estabelecido para gastos com pessoal. Tais entidades são proibidas de efetuar ações como: conceder benefícios ou reajustes salariais, exceto quando originados por mandato judicial ou exigência legal ou contratual, com a exceção da revisão anual garantida pela Constituição; instituir cargos, empregos ou funções; modificar estruturas de carreira que resultem em aumento de despesa; nomear funcionários, admitir ou contratar pessoal, a não ser em casos de substituição decorrente de aposentadoria ou óbito de servidores nas áreas essenciais de educação, saúde e segurança; e autorizar horas extras (Brasil, 2000).

Adicionalmente, o artigo 23 da mesma lei estipula que, ao exceder os limites de gastos com pessoal definidos pelo artigo 20, o ente público deve corrigir o excesso

dentro dos dois quadrimestres subsequentes, eliminando no mínimo um terço do excedente no primeiro quadrimestre e o restante no período subsequente. Na eventualidade de não conformidade com essa regra dentro do prazo estipulado, o artigo 23, § 3º, impõe sanções severas, como a inelegibilidade para receber transferências voluntárias, a impossibilidade de obter garantias de outras entidades governamentais, e a proibição de realizar operações de crédito, salvo aquelas destinadas ao refinanciamento da dívida pública ou que tenham por objetivo a redução dos gastos com pessoal (Brasil, 2000).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, portanto, constitui um robusto mecanismo de fiscalização e controle das finanças públicas, inibindo práticas irresponsáveis e incentivando uma administração pública mais eficiente e transparente. A importância deste marco legal se intensifica no contexto das demandas por maior responsabilidade fiscal e governança pública, visto que se destaca o papel da LRF no fortalecimento da democracia fiscal ao impor limites rígidos à gestão financeira e orçamentária.

2.5 Governança fiscal, cláusulas de escape e despesas extraordinárias

A gestão fiscal envolve a aplicação de um conjunto de regras formais que abrangem tanto procedimentos operacionais quanto limitações quantitativas, as quais regulamentam a política fiscal. Essas normativas estruturam as práticas associadas ao planejamento, deliberação, implementação, geração e divulgação de informações, bem como o monitoramento e a avaliação das políticas fiscais. Conforme descrito por Eyraud et al. (2018), tal mecanismo é estruturado para facilitar a obtenção de metas atreladas à instauração de um regime de disciplina fiscal, que é essencial para assegurar a solvência da dívida pública a longo prazo.

Dentro do contexto da economia neoclássica, diversos estudiosos enfatizam a relevância de estabelecer um conjunto de regras dotadas de adaptabilidade, permitindo assim respostas fiscais adequadas frente a eventos imprevistos. Roubini (2016) analisa o impacto da política fiscal na zona do euro após a crise financeira de 2008, apontando a consolidação fiscal de curto prazo como potencialmente prejudicial, com o risco de exacerbar a recessão. O autor também destaca a importância do crescimento econômico, salientando que, embora possam ser feitos ajustes no numerador da relação dívida/PIB, se o denominador (PIB) continuar a cair,

a razão se tornará crescente e insustentável.

No contexto brasileiro, a crise desencadeada pela pandemia da Covid-19 exigiu do governo a ativação de cláusulas de escape, que proporcionaram a flexibilização das normas de gestão fiscal para possibilitar a implementação de políticas econômicas em face de eventos extraordinários. O ponto de partida desse processo foi a edição do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, que estabeleceu o estado de calamidade pública e seus efeitos até 31 de dezembro de 2020, em resposta à solicitação da Presidência da República, conforme expresso na Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. A Exposição de Motivos nº 70/2020, formulada pelo Ministério da Economia, justificou tal Mensagem, reconhecendo que as ações de proteção à população, que incluem a diminuição das interações sociais, não apenas afetam a saúde pública, mas também repercutem significativamente nas atividades econômicas.

As intervenções necessárias para salvaguardar a população contra o vírus, que visam reduzir a taxa de contágio e prevenir o colapso do sistema de saúde, resultam em uma substancial desaceleração da economia. Tais ações incluem a limitação das interações sociais, a permanência de trabalhadores em suas residências e o fechamento temporário de estabelecimentos comerciais e industriais. A Exposição de Motivos nº 70/2020 também ressalta a necessidade de políticas públicas voltadas para a proteção de indivíduos e empresas durante a crise de saúde pública e suas consequências econômicas, enfatizando o desafio para as autoridades governamentais de apoiar empresas e cidadãos, particularmente os mais afetados pela desaceleração econômica, a superar essa fase crítica, assegurando que estejam preparados para a recuperação econômica após a superação dos problemas de saúde.

A ratificação pelo Senado Federal é um pré-requisito indispensável para ativar a "cláusula de escape" no quadro de governança fiscal brasileiro. Este quadro é fundamentado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), especificamente nos artigos que tratam das metas de resultados fiscais, e é complementado pela Emenda Constitucional do Novo Regime Fiscal, que impõe limitações às despesas primárias da União. Recentemente, a inclusão da Emenda Constitucional nº 106/2020 introduziu normas para a flexibilização temporária da governança fiscal.

O artigo 65 da LRF estabelece que, sob o reconhecimento de calamidade pública pelo Congresso Nacional, as restrições processuais e numéricas do modelo de governança fiscal ficam suspensas durante o período de crise. As exceções incluem a não obrigatoriedade de cumprir as metas de resultados fiscais previamente estabelecidas para o ano fiscal de 2020 pela Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, que delineia as diretrizes orçamentárias para aquele ano; a isenção dos limites e condições para contratação e aditamento de operações de crédito, assim como a concessão de garantias, celebração de contratos entre entidades federativas e execução de transferências fiscais voluntárias, contanto que os recursos obtidos sejam aplicados no combate à calamidade pública; e a suspensão dos requisitos necessários para a concessão ou ampliação de incentivos e benefícios fiscais, financeiros e creditícios, ou despesas orçamentárias voltadas para o enfrentamento da emergência pública.

Além disso, a proclamação de estado de calamidade pública também é um fator determinante para a aplicabilidade da "cláusula de escape" prevista na Emenda Constitucional nº 95/2016, especificada nos artigos 106 a 112 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, que definem limites para as despesas fiscais primárias de cada poder da União. De acordo com o Novo Regime Fiscal, as despesas decorrentes de créditos extraordinários utilizados para atender necessidades imprevistas e urgentes, como as oriundas de calamidades públicas, não serão incluídas no cálculo do teto de gastos.

Para complementar, foi criado o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações pela Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, que permaneceu em vigor durante o estado de calamidade pública.

O recente conjunto de dispositivos constitucionais introduzidos ampliou significativamente a autonomia e a segurança legal relacionadas às decisões e à aplicação de estratégias de política econômica pelo governo federal durante o estado de calamidade pública. Essas inovações incluíram a implementação de um regime simplificado para a contratação temporária e emergencial de funcionários, dispensando a necessidade de autorização formal na lei de diretrizes orçamentárias e a comprovação antecipada de alocação orçamentária para cobrir as despesas correspondentes.

Adicionalmente, foi instituído um regime simplificado para aquisições governamentais de bens e serviços, destinado a circunstâncias em que a urgência

das ações governamentais se mostrava incompatível com a aderência aos procedimentos estabelecidos na legislação padrão de licitações e contratos. Este regime deveria respeitar as condições que garantam a igualdade de competição sempre que viável.

Outro aspecto relevante é a atribuição de status constitucional à isenção da necessidade de demonstrar a adequação orçamentária como condição prévia para a criação, expansão ou melhoria de iniciativas governamentais que resultem em aumento de despesas, assim como para a concessão ou expansão de benefícios fiscais, contanto que tais medidas não sejam permanentes.

Além disso, foi suspensa a aplicabilidade da chamada "regra de ouro" para o ano fiscal de 2020. Essa suspensão removeu temporariamente a proibição de o governo federal realizar operações de crédito que superavam as despesas de capital, conforme estipulado no inciso III do caput do artigo 167 da Constituição Federal. Tal medida permitiu que recursos obtidos por meio dessas operações fossem utilizados em despesas correntes. Por fim, foi autorizada a realocação de fundos adquiridos através de operações de crédito destinadas ao refinanciamento da dívida pública para o pagamento de juros e encargos dessa dívida.

3 A PANDEMIA E SUAS REPERCUSSÕES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

Conforme exposto, a pandemia de COVID-19 desencadeou uma série de desafios sem precedentes para as administrações municipais em todo o mundo, e no Brasil não foi diferente. Este capítulo analisa como as políticas públicas municipais, especialmente aquelas voltadas para a saúde, foram impactadas e transformadas pela pandemia.

A discussão começa destacando a importância do planejamento estratégico nas políticas públicas, essencial para alinhar as ações governamentais com os objetivos estatais e constitucionais, assegurando eficiência, previsibilidade e transparência.

Ao longo do capítulo, serão exploradas as repercussões econômicas da pandemia nos municípios do Ceará, ilustrando a interseção entre saúde pública e economia.

Este estado nordestino, com sua diversidade econômica e social, serve como um microcosmo para entender os amplos impactos da crise sanitária no Brasil. Além disso, o capítulo examina o Programa Federativo de Enfrentamento à COVID-19, instituído pela Lei Complementar 173/2020, que estabeleceu um conjunto de medidas emergenciais para mitigar os efeitos da pandemia. Serão analisadas as disposições desta lei, seus objetivos e implicações, destacando a rápida resposta legislativa necessária para enfrentar a crise.

Por fim, uma análise detalhada da Lei Complementar 173/2020 será apresentada, abordando suas principais disposições e os desafios enfrentados na sua implementação (Brasil, 2020). Esta análise permitirá uma compreensão aprofundada das estratégias adotadas pelo governo federal para apoiar os municípios durante a pandemia e os impactos de longo prazo dessas políticas nas finanças públicas e na gestão administrativa.

Este capítulo, portanto, proporciona uma visão abrangente das repercussões da pandemia nas políticas públicas municipais, com foco especial na saúde e nas finanças, oferecendo uma base sólida para a compreensão dos desafios e das respostas governamentais em tempos de crise.

3.1 Políticas Públicas no âmbito sanitário

No campo das políticas públicas, a função de planejamento é reconhecida como o mecanismo pelo qual os objetivos estatais são alcançados de forma coordenada pela Administração Pública. A importância do planejamento reside na sua capacidade de conferir previsibilidade e transparência às atividades governamentais. Estes atributos são intrinsecamente ligados à estrutura burocrática do Poder Público, conforme a teoria de Max Weber, que descreveu o sistema de dominação racional-legal como aquele baseado na imparcialidade e na aderência a normas estabelecidas, resultando em ações estatais previsíveis e eficientes (Weber, 1994).

Sob a perspectiva do novo constitucionalismo, observa-se uma evolução do modelo racional-legal, especialmente com a transcendência da noção de que as ações do Estado são meramente guiadas por um legalismo rígido. A atribuição de juridicidade aos princípios introduz desafios adicionais e novas modalidades de vinculação do Estado ao ordenamento jurídico (Garbardo, 2002).

Marrara (2011) argumenta que para alcançar metas complexas e enfrentar a escassez de recursos de várias naturezas, o Estado deve agir de maneira racional e estratégica, ponderando sobre as consequências futuras de suas ações.

Neste contexto, a Administração Pública está diretamente subordinada aos preceitos constitucionais, incluindo os objetivos delineados na Constituição, o que requer a implementação de novas práticas para garantir que suas ações sejam previsíveis e transparentes. A definição de metas exige um planejamento cuidadoso das atividades administrativas, permitindo que os cidadãos compreendam como e em que medida os mandamentos constitucionais estão sendo atendidos.

Costaldello (2010) enfatiza a relevância do planejamento estratégico, que deve ser integrado ao processo de efetivação da política pública. Segundo ela, a estratégia consiste em coordenar diversos elementos e planejar a ação administrativa por um período determinado, independentemente das mudanças nos indivíduos que ocupam posições de liderança governamental.

Portanto, a implementação de uma política pública exige um planejamento estatal adequado, a fim de materializar os objetivos aos quais está comprometida. O planejamento possui uma natureza prospectiva, indicando que a gestão pública deve ir além da resolução de problemas imediatos e considerar o impacto futuro das ações atuais. A Constituição Federal impõe o dever de planejamento (art. 174, caput, da

CF/1988), refletindo a necessidade de desenvolver programas de ação que levem em conta as repercussões futuras das condutas atuais (Do Valle, 2009).

O planejamento requer uma análise que transcenda o cotidiano e incorpore uma perspectiva abrangente e integrada dos fenômenos sociais que o gestor público deve enfrentar (Bercovici, 2006). Portanto, planejar envolve essencialmente a coordenação de atividades administrativas, o que pode ser examinado sob duas dimensões: as relações internas e as externas.

Marrara (2012) destaca que o imperativo de cooperação administrativa é derivado do princípio da moralidade, conforme estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que obriga o Estado a um funcionamento eficiente e a promover o respeito recíproco nas interações jurídico-administrativas. A cooperação pode se manifestar tanto dentro da própria administração quanto entre diferentes entidades administrativas, assim como na interação entre o setor público e os cidadãos.

No âmbito interno, a cooperação intra-administrativa e a coordenação sugerem a necessidade de uma estruturação da Administração Pública de modo que seus órgãos e entidades atuem de forma sincronizada para alcançar as finalidades constitucionais impostas a eles. Isso implica na organização dos diversos segmentos da administração para que suas ações estejam alinhadas com os objetivos das políticas públicas (Valle, 2009).

No que tange ao plano externo, o planejamento das ações governamentais inclui a maneira pela qual as entidades federativas coordenam políticas de interesse comum, abordando questões como a distribuição de recursos, gestão de atividades e divisão de responsabilidades (cooperação interadministrativa) (Marrara, 2012). Além disso, o planejamento deve integrar todos os participantes que contribuirão para a execução da política pública (Valle, 2009).

Este segundo elemento do planejamento externo destaca a participação de agentes, tanto públicos quanto privados, em todo o processo de gestão da política pública, que compreende quatro fases principais: formulação, execução, controle e avaliação (Massa-Arzabe, 2006).

A integração dos agentes na gestão das políticas públicas começa com o envolvimento da sociedade na definição das prioridades e objetivos que guiarão a Administração. A participação cívica, além de ser uma exigência constitucional, é um elemento vital para informar as ações do governo, crucial para atingir os objetivos

constitucionais de maneira eficaz. Em seguida, a coordenação de agentes indica que a Administração Pública pode não agir diretamente na implementação da política pública, podendo recorrer a mecanismos de cooperação com outras entidades federativas, agentes privados ou até organizações internacionais (Valle, 2009).

No contexto atual, a formulação de uma política pública que esteja em conformidade com os preceitos da Constituição Federal do Brasil de 1988 requer a aplicação rigorosa do regime jurídico-constitucional da Administração Pública. Isso se justifica pelo fato de que a política pública não se limita à simples implementação de medidas práticas. Conforme articulado por Valle (2009), a política pública é um verdadeiro sistema de ação governamental, o que amplia e complexifica o processo de planejamento. A interação de diversos atores e a diversidade de metas impostas ao Estado exigem que a administração das políticas públicas esteja sempre aberta a reinterpretções e reavaliações das decisões tomadas, correspondendo a uma fase de avaliação da política.

É fundamental a promoção do princípio da publicidade na administração (art. 37, caput, da CF/1988), garantindo que as atividades administrativas sejam amplamente divulgadas, possibilitando, assim, o desenvolvimento de uma memória institucional que permita que sucessos e falhas contribuam para o processo de aprendizado e aprimoramento das políticas públicas. Através do planejamento, é possível alcançar intervenções mais eficazes e lógicas nas políticas (Brasil, 1988).

A manifestação do planejamento se dá por meio de planos que, uma vez aprovados pelo Poder Legislativo, adquirem a força normativa de lei. Tais planos podem ter um escopo geral, como o Plano Nacional de Desenvolvimento, ou ser mais específicos, como o Plano Nacional de Saúde e o Plano Nacional de Educação, definindo os objetivos a serem atingidos pelo Estado, os mecanismos institucionais a serem empregados e outras disposições relevantes para a realização das metas estabelecidas (Bucci, 2006).

Além disso, o plano concretiza, de forma jurídica, uma perspectiva futurista da sociedade, alinhando a ação governamental com as prioridades estabelecidas (Grau, 1978).

A própria Constituição Federal antecipa a criação de planos para atingir os propósitos por ela estipulados. Um exemplo é a atribuição da União para formular e executar planos nacionais e regionais de ordenamento territorial e desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX, da CF/1988).

O planejamento financeiro para alcançar os objetivos dos planos não se restringe ao exercício anual, mas também envolve a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) — ambos de iniciativa do Poder Executivo (art. 165 da CF/1988). O PPA tem como finalidade garantir a execução de metas de longo prazo, incluindo despesas de capital e programas de duração contínua.

Assim, os instrumentos orçamentários refletem a determinação constitucional de que a Administração Pública deve não apenas estabelecer prioridades e metas, mas também assegurar os recursos financeiros necessários para sua realização. Como enfatizado por Lopes (1994), sem os planos e os orçamentos, nenhuma política pública pode ser efetivada.

O assunto levanta uma série de indagações, como a natureza jurídica do plano, o grau de obrigatoriedade das leis orçamentárias e a viabilidade de controle judicial dessas medidas (Giacomoni, 2010).

Conforme a perspectiva atualmente sustentada, a política transcende a mera formulação de um plano. Existe uma conexão significativa entre o plano e a política, contudo, o plano não esgota a totalidade da estrutura normativa de uma política pública, que abarca uma variedade de documentos normativos. No domínio específico do direito à saúde, o planejamento administrativo é fundamentado no Plano Nacional de Saúde (PNS). Este plano é formulado quadrienalmente pelo Ministério da Saúde e submetido à discussão e ratificação pelo Conselho Nacional de Saúde. Importa salientar que o PNS não possui o status de lei em sentido estrito, embora habitualmente sirva de base para a formulação do plano plurianual no âmbito da saúde.

O PNS é reconhecido como um direcionador geral significativo que guia as políticas específicas a serem adotadas pelos administradores públicos em todas as unidades federativas. Ele compila informações vitais que constituem um diagnóstico abrangente da saúde pública no Brasil, avaliando as intervenções que tiveram êxito e delineando as ações necessárias para atingir patamares sanitários superiores. Este levantamento é essencial, pois fornece dados e direcionamentos para as decisões legislativas e administrativas que serão tomadas no delineamento dos aspectos práticos do direito à saúde. O PNS não é um documento puramente técnico.

O PNS emerge de um debate extenso envolvendo administradores públicos, profissionais de múltiplas áreas (saúde, gestão, direito) e membros da sociedade civil.

Assim, o documento reflete legalmente uma gama de decisões políticas efetuadas por agentes estatais em colaboração com a sociedade civil.

Contudo, surge a questão sobre o grau de obrigatoriedade jurídica do PNS, isto é, até que ponto suas diretrizes vinculam as ações dos agentes públicos? Esta discussão é salientada pelo fato de que o plano não se limita a estabelecer metas genéricas, mas, sim, diretrizes específicas acompanhadas de metas detalhadas. Por exemplo, sob a diretriz "[promover a ampliação e a resolutividade das ações e serviços da atenção primária de forma integrada e planejada]", o plano para o período de 2020-2023 define metas quantitativas, como "atingir 49% de cobertura populacional dos Centros de Especialidades Odontológicas" e "Alcançar 48% de mulheres usuárias do SUS entre 25 a 64 anos com um exame citopatológico realizado nos últimos três anos", entre outras (Ministério da Saúde, 2020).

Cada diretriz do plano é acompanhada por metas semelhantes. Questiona-se se o administrador público tem a prerrogativa de modificar as metas estabelecidas durante a vigência do plano ou se pode ser responsabilizado pelo não cumprimento dessas. Grau (1978) argumenta que as normas contidas no plano são caracterizadas como "norma-objetivo". Estas se distinguem das "normas de conduta", pois não estabelecem ações específicas a serem executadas, mas sim objetivos a serem alcançados. O autor toma por base o Plano Nacional de Desenvolvimento da década de 1970 (Leis 5.727/1971 e 6.151/1974), indicando que, como tal legislação não determinava condutas específicas, mas metas a serem perseguidas, as normas integrantes seriam do tipo "norma-objetivo"

Portanto, embora as ações do administrador público sejam direcionadas pelos objetivos que necessitam ser atingidos, os recursos a serem empregados e os resultados concretamente esperados (dentro dos limites pré-estabelecidos) dependem da dinâmica da realidade efetiva. Isso pode ser devido tanto às limitações financeiras quanto ao surgimento de circunstâncias imprevistas que exigem uma reavaliação dos objetivos inicialmente estabelecidos. É importante enfatizar que o plano não possui uma função meramente autorizativa, pois ele vincula de maneira efetiva as diretrizes e metas que o Poder Público deve atingir. No entanto, as disposições do plano devem possuir a flexibilidade necessária para permitir ao administrador avaliar situações específicas que, ocasionalmente, demandem ajustes nas ações planejadas — uma capacidade que Grau chama de "capacidade normativa de conjuntura" (Grau, 1978).

Adicionalmente, Marrara (2011) reconhece que a flexibilidade é um componente essencial do planejamento governamental, permitindo a correção de falhas que possam ser identificadas durante a implementação do plano. Isso possibilita que a Administração Pública exerça suas funções com inventividade (outro componente do planejamento), assegurando que o objetivo delineado seja efetivamente alcançado.

É essencial destacar dois pontos sobre as perspectivas apresentadas. Primeiramente, o fato de as normas do Plano serem categorizadas como "norma-objetivo" não implica que careçam de juridicidade. Elas de fato vinculam a conduta administrativa, de tal forma que o administrador não pode se eximir de cumprir seus mandamentos. Isso limita inicialmente a liberdade de ação do Poder Público, que não está livre para escolher de maneira arbitrária os objetivos que definirão as prioridades das atividades estatais. No contexto do direito à saúde, observa-se que o Plano Nacional de Saúde detalha os propósitos que são delineados de forma mais abrangente na Constituição Federal. Assim, estabelece-se de maneira mais específica quais resultados devem ser obtidos dentro de um prazo determinado e quais meios serão preferencialmente empregados para tal fim.

Portanto, observa-se que as diretrizes estabelecidas vinculam de forma efetiva as ações administrativas, as quais devem ser orientadas conforme as normativas incorporadas no plano. No entanto, é imperativo considerar que o Plano Nacional de Saúde (PNS) não se limita a estabelecer metas gerais. Conforme evidenciado, várias cláusulas do Plano estipulam obrigações específicas, cujo conteúdo normativo é indubitável. Assim, o PNS, além de incluir normas-objetivo (exemplificadas, por exemplo, nas quatorze diretrizes propostas pelo Plano), também compreende normas de conduta, estabelecendo uma série de ações que devem ser empreendidas para a efetivação dessas diretrizes. Mesmo não sendo uma lei no sentido estrito, a formulação do Plano pela Administração Pública cria nos cidadãos uma expectativa legítima de que as ações prometidas serão efetivamente implementadas. Isso decorre do princípio da moralidade, que engloba os deveres de previsibilidade, boa-fé e lealdade, e impede que o administrador público desconsidere as normativas que ele mesmo estabeleceu dentro de sua competência normativa (Bacellar Filho, 2010).

Dessa forma, as diretrizes e objetivos delineados no PNS não podem ser arbitrariamente desconsiderados pelo administrador público. É necessário também refletir sobre a capacidade normativa de contingência, que permite ao gestor público

uma certa margem de flexibilidade, a qual não deve ser completamente eliminada, considerando que alterações no contexto fático podem requerer uma readequação das metas previamente definidas — algo que, se ocorrer, deve ser devidamente justificado. Isso, contudo, não implica que o Plano possa ser manipulado de forma arbitrária pelo Poder Público.

3.2 Políticas públicas e conflitos de competências

Políticas públicas representam um conjunto de programas e ações desenhados para gerar benefícios coletivos. Esse conceito está estreitamente vinculado ao termo grego *polis*, que abrange elementos da cidade, incluindo o urbano, o público, o civil e o social.

Águida Arruda Barbosa (2015) ressalta que tais políticas são voltadas para a implementação de iniciativas que promovem a inclusão social, fortalecem a cidadania, refletem a cultura de uma sociedade e atendem às necessidades de recursos que impulsionam mudanças sociais significativas.

Wilson Donizeti Liberati (2013) define políticas públicas como a administração de recursos estatais, com o objetivo de alinhar as atividades governamentais e privadas para atingir metas de grande relevância social e política.

Liberati (2013) também esclarece que, sob uma perspectiva material, políticas públicas consistem em um conjunto de ações, programas, princípios, diretrizes, objetivos e normas de caráter permanente e universal, que orientam as ações do Poder Público em setores específicos.

Entende-se que a efetivação dos direitos não depende apenas de sua previsão na Constituição, mas também da implementação eficaz de políticas públicas. Isso exige uma sociedade civil engajada e consciente, que demanda do Estado uma administração fiscal responsável e equilibrada em relação à carga tributária. A legitimidade do Estado contemporâneo é vista como resultado de uma série de responsabilidades sociais, e não apenas como uma entidade governante.

A distribuição das competências legislativas e administrativas no Brasil tem suas raízes na forma federativa de Estado, instituída pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, e pela Constituição de 1891. A segmentação dessas competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios é essencial para a configuração do Estado Federal. Segundo especialistas, a principal característica de um Estado Federal é que tanto a União quanto os Estados possuem competências

exclusivas, garantidas pela Constituição. Não há uma relação hierárquica de subordinação entre a União e os Estados; suas responsabilidades são distintas e o poder político é distribuído equitativamente. A descentralização política, um princípio constitucional em todas as federações, se concretiza através da divisão de poderes políticos, essencial para a manutenção do pacto federativo.

A autonomia política dos entes federativos, que resulta da distribuição de competências, inclui prerrogativas como a auto-organização, a autonomia legislativa (a capacidade de legislar dentro dos limites constitucionais), a autonomia financeira e a autonomia administrativa (o poder de executar funções administrativas conforme definido pela Constituição). Portanto, a autonomia política se manifesta como uma forma de autodeterminação dentro dos limites constitucionais.

Raul Machado Horta (2004) argumenta que a definição das competências pode tanto favorecer a centralização, concentrando na União a maioria dos poderes e competências, como visto na Constituição de 1967, quanto promover a descentralização, ampliando os poderes dos Estados. Alternativamente, pode-se buscar um equilíbrio na distribuição das competências entre os níveis federal, estadual e municipal, buscando harmonia entre a estrutura central da Federação e as estruturas estaduais, tendência evidenciada na Constituição de 1988 (Horta, 2004).

Portanto, é importante analisar a experiência federalista do Brasil para entender a distribuição espacial dos poderes na Constituição de 1988, vista como um sistema de relações intergovernamentais (governo central, governos regionais e locais) (Clève, 2022). A interação entre as diferentes esferas de governo no Brasil durante a crise sanitária causada pela COVID-19 destacou a importância e a complexidade da distribuição de competências federativas no país.

Durante esse período crítico, a capacidade de resposta à emergência sanitária dependia fortemente da articulação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme o arcabouço constitucional vigente.

A urgência imposta pela pandemia exigiu a rápida implementação de políticas públicas eficazes, evidenciando os desafios e oportunidades dentro do sistema federativo brasileiro. Essa dinâmica foi testada em diversos momentos, especialmente nas decisões cruciais do Supremo Tribunal Federal (STF), que atuou como árbitro nas disputas de competência entre os diferentes níveis de governo. As deliberações do STF não apenas clarificaram os limites e responsabilidades de cada ente federativo, mas também reafirmaram a autonomia dos governos estaduais e municipais no

enfrentamento à pandemia, em um cenário marcado por tensões e incertezas.

No começo da crise sanitária provocada pelo COVID-19, o Supremo Tribunal Federal (STF) do Brasil emitiu três decisões fundamentais durante os meses de março e abril de 2020, relacionadas às ações ADPF n. 672, ADI n. 6341 e ADI n. 6343. Essas decisões tiveram um papel essencial na delimitação das prerrogativas de estados e municípios para instaurar medidas de distanciamento social, em um período em que o governo federal buscava limitar a autonomia dessas unidades federativas para tal.

Na ADPF n. 672, a corte foi instada a direcionar o governo federal a manter políticas econômicas que promovessem a continuidade de produção, emprego e renda, evitando contrariar as ações de isolamento social adotadas por estados e municípios.

O Ministro Alexandre de Moraes, em uma decisão inicial, que depois foi confirmada pelo plenário, sustentou que não era função do Judiciário substituir o Executivo na escolha de políticas econômicas discricionárias. Ainda assim, reiterou que a competência federal para impor restrições em escala nacional não anulava as medidas adotadas por governos locais (STF - ADPF: 672 DF - DISTRITO FEDERAL 0089306-90.2020.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 08/04/2020, Data de Publicação: DJe-089 15/04/2020).

Na ADI n. 6341, questionou-se a legitimidade da Medida Provisória (MP) n. 926/2020 e do Decreto Federal n. 10.282/2020, que expandiam as prerrogativas do presidente da República na definição de serviços essenciais e atividades públicas durante o isolamento. Em consonância com as premissas estabelecidas anteriormente na ADPF n. 672 e em uma decisão individual do Ministro Marco Aurélio Mello, posteriormente ratificada pelo plenário, o STF interpretou essas normas em conformidade com a Constituição, reconhecendo a competência concorrente entre União, estados e municípios sobre o distanciamento social.

A ADI n. 6343 avaliou os mesmos dispositivos legais questionados na ADI n. 6341, focando nas condições que subordinavam as restrições de movimentação intermunicipal à orientação da Anvisa e à autorização do governo federal. Inicialmente, o Ministro Marco Aurélio negou a concessão de liminar, mas o plenário, em uma reviravolta, interpretou a Lei n. 13.979/2020 de forma a dispensar a necessidade de autorização federal para essas restrições (STF - ADI: 6343 DF, Relator: MARCO AURÉLIO, Julgamento: 06/05/2020, Tribunal Pleno, Publicação: 17/11/2020).

As deliberações nas ADIs n. 6341 e 6343 estabeleceram precedentes

significativos para a supervisão judicial sobre atos ou omissões desproporcionais, infundados ou irracionais por parte de qualquer esfera governamental, sublinhando a importância de fundamentar as decisões políticas em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS). Além disso, vários ministros expressaram críticas à postura do governo federal e do presidente Bolsonaro, destacando a restrição de seus poderes frente a políticas que poderiam prejudicar a saúde pública.

O Supremo Tribunal Federal (STF) do Brasil destacou, em várias decisões, a importância de implementar medidas de distanciamento social. Essas decisões tratam tanto das competências federativas quanto das políticas públicas adequadas durante uma crise de saúde pública. Na ADI n. 6343, o Ministro Gilmar Mendes ressaltou que entidades técnicas, nacionais e internacionais, reconhecem o isolamento social como a estratégia mais eficaz para enfrentar crises epidemiológicas. Mendes afirmou que a União, estados e municípios não apenas têm a capacidade, mas também a obrigação de implementar o distanciamento social, suspender atividades educacionais e comerciais, e restringir movimentos e eventos culturais (STF - ADI: 6343 DF, Relator: MARCO AURÉLIO, Julgamento: 06/05/2020, Tribunal Pleno, Publicação: 17/11/2020).

O Ministro Luiz Fux, nas ADIs n. 6341 e 6343, argumentou que, na ausência de uma legislação federal abrangente para a proteção da saúde, os estados e municípios têm a prerrogativa de adotar medidas mais rigorosas que estejam de acordo com as normas constitucionais. O Ministro Marco Aurélio, relator da ADI n. 6341, reforçou que decisões de saúde pública devem ser fundamentadas em evidências científicas e nas diretrizes da Organização Mundial da Saúde. As ADPFs n. 668 e 669 proibiram uma campanha publicitária federal intitulada "O Brasil não pode parar", que minimizava a gravidade da COVID-19 e desencorajava o distanciamento social. Ao conceder a medida cautelar, o Ministro Luís Barroso destacou a urgência e a necessidade de rigor nas medidas de contenção do vírus, especialmente em áreas de baixa renda (STF - MC ADPF: 668 DF - DISTRITO FEDERAL 0089074-78.2020.1.00.0000, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Julgamento: 31/03/2020, Publicação: DJe-082 03/04/2020) (STF - ADPF: 669 DF - DISTRITO FEDERAL 0089076-48.2020.1.00.0000, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Julgamento: 07/05/2020, Publicação: DJe-114 11/05/2020).

Barroso sublinhou que o distanciamento social é uma questão técnica e não deve ser objeto de discricionariedade governamental. Também foram discutidas as

questões envolvendo a realização de cultos presenciais em templos religiosos. Inicialmente, o Ministro Nunes Marques, na ADPF nº 701, permitiu tais atividades desde que seguissem protocolos de segurança (STF - ADPF: 701 MG, Relator: NUNES MARQUES, Julgamento: 03/04/2021, Publicação: 06/04/2021). No entanto, essa decisão foi revisada após a ADPF nº 811, quando o Plenário, seguindo a liminar do Ministro Gilmar Mendes, confirmou a constitucionalidade da proibição imposta por um governo estadual. Mendes criticou as opiniões contrárias ao distanciamento social, afirmando que negar a seriedade da pandemia é uma postura negacionista (STF - ADPF: 811 SP, Relator: GILMAR MENDES, Julgamento: 08/04/2021, Tribunal Pleno, Publicação: 25/06/2021). A maioria das ações que contestavam normas estaduais e municipais de distanciamento social foi rejeitada, seja pela abrangência dos pedidos (ADPFs nº 675 e 806) ou pela conformidade das normas com a jurisprudência do STF (ADI nº 6855) (STF, 2020; STF, 2021).

Em resumo, as decisões do STF em controle abstrato mostram um apoio claro às medidas de distanciamento social, uma postura crítica em relação às ações do presidente da República, e uma sobreposição da competência federativa com a proteção de direitos fundamentais, impedindo que normas federais interfiram nas medidas adotadas por entidades subnacionais. No entanto, ainda persistem questionamentos sobre a resolução de conflitos federativos em casos específicos e sobre os critérios de razoabilidade e proporcionalidade das medidas. Esse contexto serve como base para a análise de casos concretos de controle de constitucionalidade relacionados ao distanciamento social.

A pandemia sublinhou a importância da flexibilidade e da cooperação intergovernamental, conforme o ordenamento jurídico que prioriza a saúde pública como um interesse supremo, superando divergências políticas e administrativas entre os entes federativos. Nesse cenário, a intervenção do Supremo Tribunal Federal (STF) foi fundamental para assegurar a autonomia dos estados e municípios frente às tentativas de centralização excessiva por parte do governo federal, especialmente em questões de saúde pública e medidas de distanciamento social. As decisões do STF reforçaram o princípio da colaboração federativa, essencial para a gestão eficaz de crises de saúde pública, e validaram a legitimidade das ações baseadas em evidências científicas e nas diretrizes da Organização Mundial da Saúde.

3.3 Impactos econômicos de pandemias em municípios do Ceará

Localizado na região nordeste do território brasileiro, o estado do Ceará ocupa uma área de 148.886,3 km². Faz divisa com os estados do Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e é banhado ao norte pelo Oceano Atlântico. A posição geográfica do Ceará é tida como vantajosa devido à sua proximidade com continentes como Europa e América, além da África, o que favorece um intenso movimento turístico internacional e cria condições favoráveis para o avanço do comércio internacional. O estado é organizado em 184 municípios e 14 Regiões de Planejamento, com destaque para as Regiões Metropolitanas de Fortaleza, Cariri e Sobral, que são compostas por 19, 9 e 18 municípios, respectivamente. De acordo com o censo realizado em 2022, o Ceará possui 8.794.957 habitantes. De acordo com informações da Secretaria de Saúde do Estado (Ceará, 2020), o Ceará figura como o terceiro estado mais impactado pela pandemia de coronavírus no Brasil, superado apenas por São Paulo e Rio de Janeiro (Romero; Silva, 2020).

No contexto de vulnerabilidade econômica, Fortaleza se destaca como o município com o maior índice de vulnerabilidade no estado, apresentando 396 mil vínculos empregatícios ativos considerados vulneráveis, o que corresponde a 52,2% do total do Ceará. Juazeiro do Norte e Maracanaú seguem com índices de quase 33 mil (4,3%) e 32 mil (4,2%) vínculos ativos. A capital exerce um papel significativo nesses números, abrangendo mais de 768 mil (52,2%) dos empregos formais do estado. Juazeiro do Norte, embora possua um contingente de trabalhadores ocupados 14,3% inferior ao de Maracanaú, é considerado o segundo município mais vulnerável devido ao fato de que 15.904 dos seus vínculos ativos estão concentrados no setor terciário, especialmente nos ramos de comércio e serviços (Câmara et al, 2020).

A soma do pessoal ocupado nessas duas áreas sugere um potencial de 30.451 demissões, impactando setores altamente suscetíveis a vulnerabilidades socioeconômicas. Um segundo critério de análise da vulnerabilidade econômica leva em conta a estimativa da contribuição dos setores para o Produto Interno Bruto (PIB) municipal. Sem grandes alterações na classificação, Fortaleza permanece como a região mais vulnerável, com um montante superior a R\$ 37 bilhões, quase sete e dez vezes maior que Maracanaú e Caucaia, que ocupam a segunda e terceira posições, respectivamente. Na capital, a remuneração média nas atividades de comércio e serviço alcança quase R\$ 332 milhões, representando 16,3% do total de salários

pagos no município (Câmara et al, 2020).

Estudos indicam que os setores de turismo e hotelaria são alguns dos mais afetados por proliferações virais, pois a transmissão em larga escala promove medo, insegurança e distanciamento social, afetando negativamente o interesse dos turistas.

A situação econômica dos municípios do Ceará, especialmente em contextos de pandemia, revela uma interconexão profunda entre saúde pública e economia. A pandemia do novo coronavírus, ao atingir o Ceará de forma intensa, gerou uma cadeia de impactos que perpassa diversos setores econômicos, especialmente aqueles mais sensíveis às mudanças no comportamento social e nas políticas de saúde.

Fortaleza, como epicentro econômico do estado, demonstra de maneira acentuada os efeitos da pandemia. O alto índice de vulnerabilidade dos empregos, especialmente nos setores de comércio e serviços, está intrinsecamente relacionado à dinâmica da saúde pública. Medidas como o distanciamento social, essenciais para conter a disseminação do vírus, repercutem diretamente na redução da atividade econômica desses setores. Comércio e serviços dependem da circulação e da presença física das pessoas, sendo, portanto, imediatamente afetados por quaisquer restrições nesse sentido (Câmara et al., 2020).

Outras cidades, como Juazeiro do Norte e Maracanaú, também enfrentaram desafios similares. A concentração de empregos no setor terciário, que é vital para a economia local, torna estas cidades especialmente sensíveis às oscilações provocadas por crises sanitárias. A projeção de demissões nestes setores não é apenas um número econômico, reflete uma realidade de desafios sociais e de saúde, onde a perda de emprego pode levar a problemas como aumento da pobreza, desigualdades e questões de saúde mental.

A relação com o turismo, setor chave para a economia do Ceará, ilustra ainda mais a interdependência entre saúde e economia. A pandemia afetou diretamente o turismo, causando um efeito dominó que impacta desde grandes hotéis até pequenos estabelecimentos e serviços locais. Essa redução de atividade não apenas diminui a renda e o emprego, mas também reduziu a arrecadação dos municípios, limitando sua capacidade de investimento em áreas importantes, inclusive na saúde (Câmara et al, 2020).

Assim, observa-se que os impactos econômicos das pandemias nos municípios do Ceará não são isolados, estando profundamente entrelaçados com questões de saúde pública. A pandemia do novo coronavírus ressalta a importância de

estratégias integradas de saúde e economia, onde ações para proteger a saúde pública devem ser acompanhadas de políticas para mitigar os impactos econômicos, especialmente em setores mais vulneráveis, garantindo não apenas a recuperação econômica, mas também a resiliência social e sanitária da população.

3.4 Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19 - Lei Complementar 173/2020

A crise sanitária global desencadeada pelo surgimento da COVID-19 impôs a necessidade de intervenções fiscais significativas por parte das autoridades governamentais em todo o mundo. O advento de novos gastos, a expansão de outros preexistentes e o conseqüente aprofundamento dos *déficits* orçamentários foram observados. Especificamente no território nacional, observou-se a suspensão temporária de algumas estratégias anteriormente adotadas para o reequilíbrio das contas públicas, com a previsão de retomá-las em um momento subsequente.

Com o início de março de 2020, uma série de ações legislativas tornou-se essencial para enfrentar os desafios impostos pela nova situação. Ações legislativas sem precedentes foram implementadas, incluindo a suspensão de procedimentos administrativos habituais, a simplificação dos processos de aquisições governamentais e a antecipação de pagamentos, conforme evidenciado por diplomas legais, como as Leis nº 13.979/2020 e 14.035/2020, a Medida Provisória nº 961/2020 e a Emenda Constitucional nº 106/2020, conhecida como "orçamento de guerra". Estas medidas visavam permitir uma resposta governamental ágil e eficiente à crise pandêmica (Cavalcante; Rodrigues, 2021).

A Lei Complementar nº 173 de 2020 (LC nº 173) representou uma das iniciativas legislativas implementadas a partir de março de 2020, com o objetivo de enfrentar ou atenuar os impactos duradouros do novo coronavírus. A LC 173 foi concebida não apenas como uma solução para desafios imediatos e transitórios, mas também para promover mudanças estruturais na gestão fiscal. Críticos do referido diploma legal afirmam que a preocupação surge particularmente em relação à parte que modifica normativas estruturais, as quais permanecerão vigentes mesmo após o término da pandemia. A modificação de legislações em períodos de crise social, emergências de saúde, guerras ou calamidades públicas pode resultar em normativas que, ao serem aplicadas, podem revelar falhas. Alegam ainda que, mesmo que criada

em um período de anormalidade, a Emenda Constitucional nº 95 serve como um exemplo de como normas estabelecidas sob pressão podem conter erros.

Especificamente, o artigo 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, modificado pelo artigo 1º da Emenda nº 95, apresenta mecanismos de restrição de gastos que são acionados somente após a superação dos limites estabelecidos, ao invés de forma preventiva, como previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101/2000). Dado que nenhuma entidade pode propor um orçamento que exceda os limites impostos pela Emenda, as medidas contidas no artigo 109 do ADCT acabam por se tornar ineficazes (Cavalcante; Rodrigues, 2021).

A Lei Complementar nº 173 contém disposições provisórias que parecem estar em desacordo com a essência da legislação. Especificamente, o artigo 8º, inciso IV, proibia novas admissões e contratações de pessoal até o término de 31 de dezembro de 2021, com exceções detalhadas que não resultassem em aumento de despesas, como reposições de cargos de liderança e contratações temporárias sob certas condições constitucionais, incluindo aquelas para serviço militar e formação de militares, permitindo assim certas incorporações nas forças armadas. Ademais, a LC nº 173 introduziu alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que historicamente foram implementadas para aprimorar a legislação, como ilustrado pelas Leis Complementares nº 131 de 2009 e nº 156 de 2016, que melhoraram as normas de transparência fiscal. No entanto, a Lei Complementar nº 164 de 2018 parece ter atenuado as restrições para municípios, segundo Cavalcante e Rodrigues (2021).

Inicialmente, a LC nº 173 foi vista como um avanço para a LRF, mas o debate legislativo foi limitado. O foco deste estudo não é o conteúdo da LC nº 173, mas o processo legislativo que levou à sua adoção, que careceu de reflexão substancial. O Projeto de Lei Complementar nº 39 de 2020, tinha como objetivo inicial estabelecer regras para a cooperação entre entidades federativas, especialmente em saúde pública, para gerenciar emergências de saúde de relevância nacional ou internacional.

O projeto foi concebido para estruturar a atuação conjunta dos entes federativos, especialmente em resposta a crises como a pandemia de Covid-19. Ao longo do processo legislativo, emendas foram adicionadas, incluindo aquelas que previam assistência financeira aos entes federativos, adiamento do pagamento de dívidas e, por fim, incorporaram aspectos do Projeto de Lei Complementar nº 149 de

2019, que inicialmente visava modificar a LRF. A tramitação do projeto foi notavelmente rápida, sendo aprovado em maio e convertido na LC nº 173 em 27 de maio de 2020, como apontam Cavalcante e Rodrigues (2021).

A deliberação foi sucinta, particularmente na Câmara dos Deputados, seguindo rapidamente para a sanção presidencial, onde alguns vetos foram aplicados, deixando dúvidas sobre a implementação de certas regras. A LC nº 173 é composta por uma seção temporária, que abrange a maior parte e inclui medidas para combater o coronavírus em 2020 e 2021, e uma seção permanente que reforma a LRF, com implicações que persistirão após a pandemia. Na perspectiva dos autores, mudanças permanentes na estrutura da LRF deveriam ter sido precedidas por um debate mais aprofundado no Legislativo e na sociedade civil, uma função essencial do Congresso Nacional bicameral, que serve para garantir a devida deliberação antes de decisões serem tomadas (Cavalcante; Rodrigues, 2021).

O então presidente, Jair Bolsonaro, promulgou, embora com alguns vetos, a legislação pertinente ao suporte financeiro destinado aos estados, municípios e ao Distrito Federal, com o objetivo de enfrentar os impactos da crise sanitária desencadeada pelo SARS-CoV-2. O dispositivo em questão, a Lei Complementar nº 173, datada de 27 de maio de 2020, foi oficialmente divulgada no Diário Oficial da União no subsequente dia 28, estabelecendo a transferência direta de fundos e a interrupção dos pagamentos de débitos por parte das unidades federativas.

Conforme estipulado na legislação, a entidade federal previu a disponibilização de um montante de 60 bilhões de reais, distribuídos em quatro parcelas mensais e uniformes, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Essa quantia se destinou ao combate direto à Covid-19 e à atenuação dos seus efeitos econômicos. Do total, uma parcela de 10 bilhões de reais foi alocada especificamente para a saúde e para o suporte social. A medida também contemplou a suspensão dos pagamentos de dívidas das unidades federativas com o governo central, incluindo os débitos previdenciários que estavam programados para serem quitados no ano corrente (Brasil, 2020).

No que tange à aplicação dos recursos, houve uma orientação para que prefeitos e governadores priorizem micro e pequenas empresas nas compras de bens e serviços, seja através de contratações diretas ou por meio de exigências de subcontratação impostas aos contratados (Brasil, 2020).

A Lei Complementar 173, de 2020, estabeleceu a proibição de execução das dívidas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios pela União até o término do ano corrente. Esta disposição abrangeu acordos de reestruturação de dívidas e o parcelamento de débitos previdenciários. O benefício financeiro foi estimado em 65 bilhões de reais.

Os pagamentos não efetuados pelos entes federativos deveriam ser recalculados e adicionados ao montante devedor em 2022, com a possibilidade de serem quitados dentro do período restante dos contratos. A legislação recomendou que as economias geradas pela suspensão do pagamento das dívidas fossem direcionadas, preferencialmente, para ações de combate à emergência pública causada pela pandemia (Brasil, 2020).

Durante o período de calamidade pública, as unidades federativas ficaram isentas de cumprir determinadas obrigações fiscais impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como a realização de metas fiscais e a manutenção dos limites de endividamento. Também foram removidos obstáculos legais para a execução e o recebimento de transferências voluntárias, contanto que fossem para ações vinculadas ao Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (Brasil, 2020).

Adicionalmente, estados, o Distrito Federal e municípios tiveram a faculdade de renegociar empréstimos obtidos tanto no mercado nacional quanto no internacional junto a bancos ou instituições financeiras multilaterais. Essas renegociações podiam incluir a postergação de todos os pagamentos para o ano em curso. (Brasil, 2020).

3.5 Análise Detalhada da LC 173/2020: estrutura e implicações no enfrentamento à Covid-19

A normativa suplementar nº 173, datada de 27 de maio de 2020, estabelece a criação do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), especificamente para o ano fiscal de 2020. A legislação em questão foi estruturada em três segmentos distintos, com o propósito de simplificar a identificação das cláusulas pertinentes aos objetivos delineados, que consistem em fornecer diretrizes para a administração das despesas de pessoal pelos gestores responsáveis.

A base legal para tal legislação é o artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que aborda a condição de calamidade pública e possui um período de vigência delimitado, inicialmente estabelecido de 27 de maio até o término de sua aplicabilidade, que foi até 31 de dezembro de 2021, conforme aprovado pela Assembleia Legislativa do estado.

O primeiro segmento da lei, que se estende do parágrafo 1º ao artigo 6º, trata do apoio financeiro federal aos estados, Distrito Federal e municípios destinado ao combate da pandemia, além de outras providências relacionadas às dívidas intergovernamentais e estabeleceu condições mais flexíveis para operações de crédito. Nota-se que, nesta seção, houve a suspensão e isenção de determinadas normas da LRF, incluindo a exigência de compensação para a concessão e ampliação de incentivos fiscais (Brasil, 2020) (conforme estipulado no inciso II do artigo 14 da LRF) (Brasil, 2000). Também foram dispensadas as medidas de estimativa para despesas contínuas previstas nos artigos 16 e 17, assim como a observância dos limites de gastos estabelecidos no parágrafo 3º do artigo 23, que restringe o recebimento de transferências voluntárias. De maneira similar, os requisitos dos artigos 32 e 40 da LRF restaram dispensados (Brasil, 2020) (Brasil, 2000).

Os parágrafos 1º e 2º do artigo 3º estipulam que essas condições especiais são aplicáveis durante a vigência do Programa de Enfrentamento e estão sujeitas às exigências de transparência e fiscalização pelos órgãos de controle competentes, uma disposição que também é reiterada no parágrafo 5º do artigo 2º (Brasil, 2020).

A segunda parte da lei promoveu modificações permanentes na LRF, que vão além de uma mera suspensão das normativas existentes. O artigo 7º da LC 173/2020 estipula que a Lei Complementar 101 será atualizada com modificações específicas (Brasil, 2020). Estas modificações são incorporadas nos artigos 21 e 65. O primeiro amplia a lista de critérios que, se não cumpridos, resultam em despesas de pessoal consideradas nulas de pleno direito. O segundo introduz medidas que simplificam as operações que especifica, limitando sua aplicabilidade às entidades federativas afetadas durante o período de estado de calamidade (Brasil, 2000).

A terceira seção da Lei é abordada nos artigos 8º e 10. No artigo 8º, são listadas práticas que devem receber atenção especial dos gestores de despesas, sendo de observância obrigatória desde a promulgação da lei (27 de maio de 2020) até 31 de dezembro de 2021. Este artigo contém nove incisos e seus respectivos parágrafos. O inciso I proíbe a concessão de vantagens pecuniárias a membros, servidores, empregados e militares de forma abrangente, com a exceção de vantagens oriundas de decisões judiciais definitivas ou de legislação anterior ao estado de calamidade. Este inciso deve ser interpretado em conjunto ao inciso IX, de modo que o primeiro assegura o respeito aos direitos adquiridos, garantindo que as concessões feitas antes do estado de calamidade sejam mantidas, enquanto o segundo proíbe novas concessões. Em resumo, se o tempo necessário para adquirir uma vantagem específica foi completado antes da calamidade, o ato de concessão pode ser realizado normalmente, uma possibilidade sempre presente devido ao processo burocrático existente (Brasil, 2020).

Os incisos II e III proíbem a criação de cargos ou funções e a alteração de estruturas de carreiras que impliquem em aumento de despesa. Por sua vez, o inciso IV proíbe novas contratações de pessoal sob qualquer denominação, exceto para substituição de posições de liderança, direção e assessoramento, bem como para preenchimento de vagas de cargos efetivos ou vitalícios que se tornem disponíveis. O inciso IV do Artigo 9º deve ser lido em conjunto com o Artigo 10, que determina a suspensão do prazo de validade dos concursos públicos já homologados até o final do estado de calamidade (Brasil, 2020).

A análise do inciso IV em conjunto com o artigo 10 estabelece o princípio da especialidade, onde uma disposição detalha uma norma mais ampla. Neste contexto, o inciso IV não resulta na interrupção do prazo de validade de um concurso público realizado com o objetivo de recompor o quadro de servidores, em casos de vacância específicos; assim, a nomeação oriunda dessa circunstância é permitida. Tal interpretação é reforçada quando considerada em paralelo com o inciso V, que veda a realização de novos concursos durante o período em questão, exceto para o

preenchimento de vagas existentes (Brasil, 2020).

Quanto ao inciso VI, a extensão da compreensão previamente aplicada ao inciso I é suficiente, restando apenas a necessidade de avaliar o escopo e a amplitude da determinação legal expressa, que pode transcender a aplicação restrita à lei específica. O inciso VII não introduziu alterações significativas, apenas restringiu a criação de despesas obrigatórias, com as exceções previstas nos parágrafos 1º e 2º do artigo 9º.

Em seguida, o inciso VIII vedou a implementação de medidas que resultassem em aumento da despesa obrigatória além da variação inflacionária, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, respeitando a prudência estabelecida no inciso IV do artigo 7º, que alterou o artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Brasil, 2020) (Brasil, 2000).

O nono e último inciso, IX, interrompeu a contagem de tempo de serviço para os fins específicos mencionados, preservando-a para efeitos de aposentadoria. Em síntese, estabeleceu-se uma pausa na contagem de tempo, de 27 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, para a obtenção de adicionais por tempo de serviço, sexta parte (no caso do Estado) e períodos de licença-prêmio, com destaque para o parágrafo 3º, que permite a inclusão de condições na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), proibindo cláusulas de retroatividade. O propósito é claramente prevenir a acumulação de passivos substanciais (Brasil, 2020).

O artigo 10 tem como função a suspensão do prazo de validade dos concursos já homologados durante o estado de calamidade pública, com o intuito de salvaguardar o direito dos candidatos aprovados e homologados de terem suas nomeações respeitadas, as quais correm o risco de serem adiadas devido à crítica situação fiscal e financeira enfrentada pela Administração Pública. Portanto, a decisão de nomeação parece ser uma prerrogativa da autoridade competente, que, fundamentada na disponibilidade de recursos para cobrir as despesas, poderá proceder com a nomeação de candidatos aprovados para preencher vagas decorrentes de vacância, e apenas nestas situações, conforme os incisos IV e V do

artigo 9º (Brasil, 2020).

Estas observações preliminares não esgotam o tema, de modo que contribuições adicionais que promovam um debate construtivo são extremamente valiosas. A resolução deste debate contribuirá para a melhor solução e para a salvaguarda das autoridades competentes.

4 ANÁLISE DOS IMPACTOS DA LEI COMPLEMENTAR 173/2020 EM MARACANAÚ-CE

Maracanaú, localizada na região metropolitana de Fortaleza, no estado do Ceará, apresenta uma trajetória histórica, demográfica e econômica de grande relevância. Este capítulo tem como objetivo oferecer um panorama abrangente sobre a evolução do município, desde os primeiros encontros coloniais até sua posição atual como um significativo polo econômico e demográfico. A história de Maracanaú é marcada por diversos eventos que contribuíram para seu crescimento e desenvolvimento. Desde o século XVII, quando os colonizadores europeus tiveram os primeiros contatos com as populações indígenas locais, até o século XIX, quando a expansão da malha ferroviária impulsionou o crescimento populacional e econômico da região. Essas transformações foram fundamentais para a emancipação política de Maracanaú, consolidada após várias tentativas ao longo do século XX (IBGE, s.d).

Hoje, Maracanaú destaca-se por seu dinamismo econômico e pela alta densidade populacional. Com mais de 230 mil habitantes, o município ocupa posições significativas tanto no contexto estadual quanto nacional. A economia de Maracanaú é robusta, refletida em seu Produto Interno Bruto (PIB) per capita e na diversidade de atividades econômicas que contribuem para a geração de renda e emprego na região. Este capítulo também aborda os impactos da Lei Complementar nº 173/2020, promulgada em resposta à pandemia de Covid-19. Essa legislação trouxe desafios e oportunidades para Maracanaú, exigindo uma adaptação rápida e eficaz das políticas públicas locais. O capítulo examina como o município enfrentou os desafios impostos pela pandemia, detalhando as medidas adotadas para gerenciar a crise sanitária e econômica. A análise se estende à implementação das políticas públicas emergenciais, a gestão dos recursos financeiros recebidos através da Lei Complementar, e os resultados obtidos em termos de saúde pública e assistência social (IBGE, s.d).

Especial atenção é dada ao papel basilar da gestão eficiente e transparente dos recursos em tempos de crise, destacando exemplos de iniciativas que buscaram mitigar os impactos da pandemia sobre a população mais vulnerável. Assim, ao explorar a história, a demografia e os indicadores econômicos de Maracanaú, este capítulo oferece uma visão detalhada do município, sua evolução e os desafios

enfrentados durante a pandemia de Covid-19. A seguir, apresentamos os dados demográficos e econômicos relevantes do município, fornecendo um contexto necessário para a análise aprofundada dos impactos da Lei Complementar nº 173/2020.

4.1 Apresentação do município de Maracanaú-CE: dados demográficos e econômicos relevantes

No ano de 1648, registrou-se o primeiro encontro entre colonizadores europeus e as populações indígenas habitantes das regiões de Jaçanaú, Mucunã e Cágado. Observou-se um aumento significativo da população na área a partir de 1870, concentrando-se inicialmente ao redor da lagoa de Maracanaú e, subsequentemente, nas proximidades das lagoas de Jaçanaú e Pajuçara. Esse crescimento populacional resultou na perda de domínio dos povos indígenas sobre o território, então conhecido como Aldeia Nova. A expansão da malha ferroviária, inaugurada em Maranguape em 1875, desencadeou um esforço para que a linha alcançasse o referido povoado. Este povoado foi oficialmente reconhecido como Vila do Santo Antônio do Pitaguary, em 6 de maio de 1882, e, posteriormente, em 1906, foi incorporado como distrito de Maranguape (IBGE, s.d.).

O processo para a emancipação política do distrito teve início em 1953, impulsionado pelos tenentes Mário de Paula Lima e Raimundo de Paula Lima. Uma tentativa exitosa de emancipação foi liderada pelo Padre José Holanda do Vale em 1962. Contudo, a autonomia política obtida foi efêmera, pois o Golpe Militar de 1964 revogou a emancipação de todos os municípios estabelecidos naquele ano. Uma subsequente tentativa de emancipação, liderada pelo então vice-prefeito de Maranguape, Almir Dutra, não obteve sucesso. A quarta e última tentativa documentada ocorreu em 1981, impulsionada pelo Movimento de Integração e Desenvolvimento de Maracanaú (MIDEMA), que foi fundado por jovens líderes do Distrito. Este movimento contou com o apoio de outras duas iniciativas, o FAPEMA e o CODIM, na busca pela emancipação da região (IBGE, s.d.).

No que tange à formação administrativa, o estabelecimento do distrito de Maracanaú foi formalizado por meio de um ato legislativo em 8 de janeiro de 1890, sendo este uma jurisdição subordinada ao município de Maranguape. Conforme a configuração administrativa do ano de 1933, Maracanaú estava incluído dentro dos limites municipais de Maranguape. Esta associação foi mantida nas divisões territoriais documentadas em 31 de dezembro de 1936 e 1937. Através do Decreto-lei Estadual número 448, datado de 20 de dezembro de 1938, o distrito de Maracanaú expandiu-se, incorporando partes do então dissolvido distrito de Rodolfo Teófilo, pertencente ao município de Fortaleza. A configuração territorial de 1 de julho de 1950 manteve Maracanaú como parte de Maranguape, status que foi preservado na divisão territorial de 1 de julho de 1955 (IBGE, s.d.).

Posteriormente, Maracanaú foi promovido à condição de município independente, conforme estabelecido pela Lei Estadual número 4.437, de 30 de dezembro de 1958, segregando-se de Maranguape. O município recém-criado tinha como sede o antigo distrito de Maracanaú e era composto unicamente pelo distrito-sede. Esta estrutura foi confirmada na divisão territorial de 1 de julho de 1960 e permaneceu inalterada até a divisão territorial de 31 de dezembro de 1963. No entanto, uma reviravolta legislativa ocorreu com a Lei Estadual número 8.339, de 14 de dezembro de 1965, que extinguiu o município de Maracanaú, reincorporando seu território ao município de Maranguape. Esta reanexação foi refletida na divisão territorial de 31 de dezembro de 1968 e continuou até a divisão territorial de 1 de julho de 1983 (IBGE, s.d.).

Em um desenvolvimento subsequente, Maracanaú foi novamente elevado à categoria de município independente pela Lei Estadual número 10.811, de 4 de julho de 1983, novamente se desmembrando de Maranguape. A reinstalação do município ocorreu em 31 de janeiro de 1985, e sua configuração como composta apenas pelo distrito-sede foi reafirmada na divisão territorial de 18 de agosto de 1988. A expansão territorial subsequente ocorreu com a criação do distrito de Pajuçara, estabelecido pela Lei Municipal número 177, de 29 de outubro de 1990, e anexado ao município de

Maracanaú. Na divisão territorial documentada em 1991, o município passou a ser constituído por dois distritos: Maracanaú e Pajuçara. Esta configuração permaneceu conforme a divisão territorial de 2007 (IBGE, s.d.).

De acordo com os dados do IBGE (s.d), a população no último censo realizado em 2022 foi de 234.509 pessoas. A nível nacional, Maracanaú está classificado em 128º lugar em termos de população. No âmbito estadual, no estado do Ceará, Maracanaú é o 4º em população. Além disso, a densidade demográfica de Maracanaú em 2022 é de 2.231,91 habitantes por quilômetro quadrado, indicando uma densidade populacional bastante elevada (IBGE, s.d.).

O Produto Interno Bruto por pessoa em Maracanaú é de R\$ 43.116,46. Comparando a outros municípios: No país: Maracanaú está classificado em 860º lugar entre os 5570 municípios brasileiros em termos de PIB per capita. No estado: está em 3º lugar entre os 184 municípios. O percentual das receitas oriundas de fontes externas [2015]: 77,2% das receitas do município vieram de fontes externas. O total de receitas do município em 2017 foi de R\$ 724.429,98. Já o total de despesas comprometidas em 2017 foi de R\$ 657.108,10 (multiplicado por 1000) (IBGE, s.d.).

Nesse contexto, a evolução de Maracanaú desde suas origens indígenas, passando pela sua conturbada história política de emancipações e reanexações, até a consolidação como um município independente, reflete um percurso complexo e multifacetado. Este caminho é marcado por lutas políticas, desenvolvimento urbano e adaptações econômicas, que se entrelaçam para formar a identidade atual de Maracanaú. A população de mais de 230 mil habitantes, colocando o município em posições significativas tanto no contexto estadual quanto regional, evidencia sua importância demográfica. A alta densidade populacional reitera a relevância do planejamento urbano e de infraestrutura para garantir a qualidade de vida dos residentes.

Do ponto de vista econômico, Maracanaú se destaca no cenário cearense, bem como na sua região geográfica imediata, ocupando posições notáveis em termos de Produto Interno Bruto (PIB) per capita. Este indicador, juntamente com a análise de receitas e despesas municipais, aponta para uma economia robusta, que contribui significativamente para a região. As receitas provenientes de fontes externas e a

gestão fiscal do município são aspectos que merecem atenção, pois refletem a capacidade de Maracanaú em atrair investimentos e gerir seus recursos de maneira eficiente. Assim, compreendendo a história, a demografia e os indicadores econômicos de Maracanaú, obtém-se uma visão abrangente deste município, que, apesar de seus desafios, se mostra como um importante polo urbano e econômico no estado do Ceará.

4.2 Impactos da Lei Complementar nº 173/2020 em Maracanaú: Desafios e Respostas na Pandemia

Conforme já pontuado, a pandemia por Covid-19, caracterizada como uma doença altamente transmissível, começou a se alastrar em todo mundo no final do ano de 2019 e representou um dos maiores desafios sanitários com impactos econômicos de todos os tempos. Diante da situação emergencial, os países, incluindo o Brasil, passaram a adotar diversas medidas de segurança sanitária para a contenção da doença.

Além disso, fez-se necessário o uso de estratégias com repercussão na subsistência da população, devido à desaceleração no desempenho do comércio e indústrias e afetou financeiramente também à Administração Pública brasileira, que necessitou intensificar ou implementar novas políticas públicas na área da saúde.

Para melhor controle dessa situação crítica estabelecida no país, o governo federal teve que intervir no cenário econômico, estabelecendo diversas medidas, dentre elas, o subsídio financeiro aos entes estatais por parte da União, além de flexibilizar regras fiscais e contratuais e promover políticas públicas de fomento social, instituídas pelo Programa Federativo de Enfrentamento ao Covid-19, SARS-CoV-2-PLP, por meio da Lei Complementar nº 173/2020.

A referida lei possibilitou a reestruturação financeira necessária aos estados e municípios. Segundo Nota Técnica nº 241/2020 do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudo Socioeconômico – DIEESE, o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus informa que no exercício de 2020 foram destinados R\$ 60 bilhões distribuídos em quatro parcelas mensais para os estados, sendo R\$ 10

bilhões a ações de saúde e assistência social e R\$ 50 bilhões para livre aplicação por parte do poder público local. Para o rateio de valores transferidos em relação aos estados foi feito em função de um conjunto de índices e, entre os municípios foi observada a proporção entre as suas populações (DIEESE, 2020).

A Associação dos Municípios do Estado do Ceará – APRECE (2020) identificou que municípios cearenses que receberam os maiores repasses da primeira parcela do auxílio foram: Fortaleza, com R\$ 55,1 milhões; Caucaia, com R\$ 7,4 milhões; Juazeiro do Norte, com R\$ 5,6 milhões; Maracanaú com R\$ 4,7 milhões; e, Sobral que recebeu R\$ 4,3 milhões.

Assim como a maioria das cidades brasileiras, Maracanaú enfrentou problemas sanitários relacionados à adoção de medidas de isolamento devido ao crescimento de casos de Covid-19. Segundo dados do IntegraSUS, atualizados até o dia 6 de junho de 2021, a cidade contava com 20.308 (vinte mil e trezentos e oito) casos confirmados da doença.

Para vencer os desafios na área da saúde, foi necessário entender que saúde é uma questão social de responsabilidade compartilhada, buscando harmonia entre os poderes e entes da Administração Pública. Observou-se com esperança a adoção da medida federal de auxílio financeiro para fomentar a estrutura administrativa do município, sendo essencial a fiscalização da aplicação dos valores para verificar melhorias nas condições sanitárias e econômicas da população.

Assim, a Lei Complementar nº 173/2020 teve impactos significativos nas políticas públicas e na receita líquida do município de Maracanaú/CE. Esta lei foi parte do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), que incluiu iniciativas como a suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre a União e os Estados, Distrito Federal e Municípios, reestruturação de operações de crédito, e a entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos entes federativos em 2020.

No contexto de Maracanaú/CE, os recursos repassados pela LC 173/2020 foram fundamentais para implementar medidas e ações visando a proteção das pessoas, especialmente as mais vulneráveis, em meio à pandemia. Isso incluiu a garantia de condições básicas como alimentação e a manutenção familiar, em um momento em que as fontes de renda se tornaram restritas devido às medidas de isolamento social. Um exemplo de política pública significativa desenvolvida com esses recursos foi o projeto “Costurando Proteção – Maracanaú com Máscaras”, que ofereceu auxílio financeiro a profissionais da costura para a confecção de máscaras de proteção, que foram distribuídas à população vulnerável e a servidores públicos (Prefeitura de Maracanaú, 2020).

Além disso, os recursos permitiram ao município adquirir medicamentos, materiais de consumo, equipamentos hospitalares e gêneros alimentícios, essenciais para manter o sistema de saúde suprido e apto a atender as necessidades da população. Na área da Assistência Social, foi possível acolher famílias em associações comunitárias, oferecendo estadia, higienização, convívio social e endereço de referência.

Tabela 2 - Desempenho da receita com recursos contínuos da cidade de Maracanaú-CE, 2020, em reais

Fonte:	DESCRIÇÃO	VALOR (1,00 R\$)
	Total	809.028.513
	Covid Saúde e Ação Social	35.228.206
	Covid Ap. Fin.	23.128.140
	Covid Cultura	1.590.065
	Doações Live Covid - PF	1.520
	BID	27.948.000
	2020 s/ BID e Covid	721.132.582
	2019	766.210.687
	Δ% Receita 2019/2020	-5,88%
	IPCA 2020	4,52%
	Ajuste IPCA 2020	-10,40%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados coletados pelo autor junto à prefeitura de Maracanaú

A tabela acima mostra um dados relacionados ao desempenho de receitas e recursos contínuos da Prefeitura de Maracanaú para o ano de 2020 em comparação com o ano de 2019, com foco no impacto financeiro da Covid-19. O infográfico destaca que houve uma receita total de R\$ 809.028.513,00 em 2020, e aponta uma variação percentual negativa de receita de -5,88% em relação ao ano anterior.

Detalhes financeiros específicos relativos à pandemia são listados, como fundos alocados para saúde e assistência social (R\$ 35.228.206,00), apoio financeiro (R\$ 23.128.140,00), e cultura (R\$ 1.590.065,00). Além disso, é mencionada uma doação da live relacionada à Covid-19 no valor de R\$ 1.520,00 e uma contribuição do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) de R\$ 27.948.000,00.

Comparativamente, os recursos de 2019 somavam R\$ 766.210.687,00. O documento também apresenta a variação do IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) de 2020, que foi de 4,52%, resultando em uma variação real de -10,40% quando ajustada pela inflação.

Este infográfico reflete os desafios enfrentados pela administração municipal de Maracanaú durante a pandemia, demonstrando a necessidade de realocar recursos para atender às demandas emergenciais de saúde pública e assistência social, assim como os impactos econômicos adversos causados pela Covid-19.

Tabela 3 - Dispêndios por função de governo, no município de Maracanaú, no período de 2017 a 2020 (em R\$ 1.000,00 reais; e, percentagens)

FUNÇÃO	EXECUÇÃO (DESPESAS EMPENHADAS)					
	2017 (B)	2018 (C)	2019	2020	% 2020	H% 19-20
Legislativo	20.699,00	22.440,00	22.270,00	23.107,00	2,95	3,8
Essencial à Justiça	2.294,00	2.258,00	2.271,00	2.450,00	0,31	7,9
Administração	58.064,00	62.486,00	66.729,00	66.604,00	8,51	-0,2
Segurança Pública	15.273,00	16.002,00	15.390,00	14.960,00	1,91	-2,8
Assist. Social	26.208,00	33.008,00	27.116,00	27.521,00	3,52	1,5

Previdência Social	26.177,00	33.652,00	41.628,00	43.742,00	5,59	5,1
Saúde	194.312,00	217.392,00	224.005,00	256.240,00	32,74	14,4
Trabalho	2.534,00	3.040,00	3.181,00	3.298,00	0,42	3,7
Educação	222.660,00	215.687,00	248.309,00	219.954,00	28,10	-11,4
Cultura	5.577,00	5.139,00	5.302,00	5.167,00	0,66	-2,5
Direito da Cidadania	607,00	1.191,00	1.384,00	1.512,00	0,19	9,2
Urbanismo	48.696,00	47.823,00	46.723,00	89.071,00	11,38	90,6
Habitação	209,00	476,00	558,00	180,00	0,02	-67,7
Saneamento	22.103,00	37.910,00	38.621,00	15.971,00	2,04	-58,6
Gestão Ambiental	5.946,00	7.460,00	7.257,00	9.459,00	1,21	30,3
Ciência e Tecnologia	85,00	447,00	1.757,00	-	0,00	
Agricultura	7,00	-	-	-	0,00	
Comércio e Serviço	-	1.569,00	1.761,00	-	0,00	
Desp. e Lazer	4.841,00	4.443,00	2.152,00	1.423,00	0,18	-33,9
Encargos Esp.	816,00	839,00	939,00	1.957,00	0,25	108,4
TOTAL	639.541,00	713.263,00	757.353,00	782.615,00		

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados coletados pelo autor junto à prefeitura de Maracanaú.

A tabela acima mostra as despesas por função de governo da Prefeitura de Maracanaú. A tabela é dividida em colunas que representam os anos de 2017 a 2020, e cada coluna contém valores de despesas empenhadas para várias funções governamentais, como saúde, educação, segurança pública, entre outras.

Os valores estão em reais (moeda brasileira) e são acompanhados por indicadores percentuais de variação anual (%AV) e variação acumulada no período de 2019 a 2020 (%AH). A função que teve o maior aumento percentual de 2019 para 2020 foi "Saúde", com 14,4%, o que reflete aumento de gastos devido à pandemia de Covid-19. Em contraste, as funções "Educação" e "Saneamento" tiveram uma redução significativa nos gastos no mesmo período, -11,4% e -58,6%, respectivamente.

Ademais, a tabela a seguir apresenta um quadro detalhado do desempenho financeiro da Prefeitura de Maracanaú, mostrando várias categorias de receitas entre

os anos de 2018 e 2020. Ao se focar nas informações do ano de 2020, é possível observar as consequências financeiras da pandemia de Covid-19 na gestão municipal.

Tabela 4 - Desempenho da Receita de Maracanaú, de 2018 a 2020 (em R\$ 1.000,00, e percentagens)

ESPECIFICAÇÃO	REALIZADO 2018	REALIZADO 2019	REALIZADO 2020	Δ %H 20-19
Receitas Correntes	739.212,00	795.140,00	809.837,00	1,8%
Receitas Tributárias	74.317,00	86.574,00	85.346,00	-1,4%
Receitas de Contribuições	40.072,00	39.474,00	40.087,00	1,6%
Receita Patrimonial	8.078,00	8.899,00	5.146,00	-42,2%
Receita de Serviços	597,00	793,00	1.503,00	89,6%
Transferências Correntes	600.518,00	638.182,00	663.895,00	4,0%
Transferências da União	236.270,00	281.896,00	323.266,00	14,7%
FPM (incluindo 1%)	99.107,00	107.096,00	102.231,00	-4,5%
Transferência do SUS	104.744,00	107.161,00	129.857,00	21,2%
Transferência dos Estados	232.611,00	236.148,00	225.218,00	-4,6%
IPVA	10.412,00	11.756,00	12.468,00	6,1%
ICMS	215.178,00	223.243,00	211.556,00	-5,2%
Transferência FUNDEB + Compl. União	130.863,00	145.706,00	143.713,00	-1,4%
Transferência de Convênios	288,00	5.153,00	2.576,00	-50%
Transferência de Instituições Privadas	774,00	1.723,00	2.576,00	49,5%
Outras Receitas Correntes	15.631,00	21.218,00	13.860,00	-34,7%
Receitas de Capital	13.171,253	12.293,00	39.748,00	223,3 %
Operação Créd.	59,00	1.623,00	27.948,00	1.622%
Alienação de Bens	13.112,00	10.670,00	11.800,00	10,6%
Ded. das Rec. Correntes	-64.630,00	-67.194,00	-64.307,00	-4,3%
Receitas Correntes Intra	23.009,00	25.972,00	23.751,00	-8,5%
TOTAL GERAL DA RECEITA	710.763,00	766.211,00	809.029,00	5,6%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados coletados pelo autor junto à prefeitura de Maracanaú

As "Receitas Correntes" sofreram um ligeiro aumento de 1,8% em 2020 em comparação com 2019, indicando uma relativa estabilidade nessa categoria. No

entanto, houve uma redução de 42,2% na "Receita Patrimonial", possivelmente refletindo o impacto da pandemia nos ativos da prefeitura. Por outro lado, a "Receita de Serviços" teve um aumento expressivo de 89,6%, o que pode sugerir uma adaptação ou intensificação dos serviços oferecidos durante a pandemia.

As "Transferências Correntes", provenientes de outras esferas governamentais, aumentaram em 4,0%, o que pode ser interpretado como um esforço para manter a estabilidade financeira diante dos desafios impostos pela crise sanitária. Interessante notar também o crescimento de 21,2% nas "Trans. Rec. do SUS", refletindo o aumento de repasses para a saúde em um momento crítico para o setor.

No que diz respeito às "Receitas de Capital", houve um acréscimo extraordinário de 223,3% em "Operação de Crédito", possivelmente devido à necessidade de financiamento para enfrentar as demandas urgentes causadas pela pandemia.

O "TOTAL GERAL DA RECEITA" aumentou em 6,0% de 2019 para 2020, o que demonstra que, apesar dos desafios econômicos, a prefeitura conseguiu manter um nível de receita geral maior durante a pandemia.

As variações observadas na tabela são um reflexo das adaptações e decisões financeiras tomadas pela administração municipal em resposta à crise da Covid-19, buscando equilibrar as finanças e atender às necessidades emergenciais da população.

Outrossim, a tabela a seguir mostra o histórico de despesas com pessoal do município de Maracanaú entre os anos de 2017 e 2020. Os dados estão divididos em várias categorias, como "Despesa Bruta com Pessoal", "Pessoal Ativo", "Inativo e Pensionista", entre outros. Há também uma coluna que mostra a variação percentual entre os anos de 2019 e 2020, que é o período em que a pandemia de Covid-19 começou a impactar globalmente.

Tabela 5- Histórico da despesa com pessoal, no município de Maracanaú, no período entre 2017 a 2020, em reais (R\$):

DESPESA COM PESSOAL	2017	2018	2019	2020	Δ H 19-20%
Despesa Bruta com Pessoal (I)	346.945	363.669	10.168	449.449	9,58%
Pessoal Ativo	311.110	318.586	44.715	360.950	4,71%
Inativo e Pensionista	13.569	14.927	5.687	38.303	144,17%
ODP	22.266	30.156	49.766	50.196	0,86%
Desp. Não Computadas (II)	-17.305	-18.024	-40.359	-47.753	18,32%
Indenização Incentivo à Demissão Voluntária	-2.957	-2.527	-	7.494	51,95%
Decorrente de Decisão Judicial	-776	-570	19.586	1.956	90,01%
DEA	-3	0	154	-	100,00%
Inativos e Pensionistas c/ Recurso Vinculado	-13.569	-14.927	-15.687	-38.303	144,7%
DTP	329.640	345.645	369.809	401.696	8,62%
RCL	617.810	656.201	703.418	724.102	2,94%
RCL Ajustada	600.646	653.175	698.417	715.462	2,44%
% DTP s/ RCL Aj.	54,88%	52,92%	52,95%	56,14%	6,03%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados coletados pelo autor junto à prefeitura de Maracanaú.

Merece destaque o aumento de 144,17% na categoria "Inativo e Pensionista" e um aumento de 9,58% na "Despesa Bruta com Pessoal". Estes aumentos podem ser interpretados como reflexos das medidas de resposta à pandemia, que incluíram alterações nos gastos públicos para acomodar necessidades emergenciais como o aumento de pessoal de saúde, possivelmente resultando em aposentadorias antecipadas ou pensões por invalidez devido à Covid-19.

Além disso, há outros números negativos que merecem atenção, como a redução de 90,01% em "Decorrente de Decisão Judicial" e 100% em "DEA", que sugerem uma reorganização ou corte de gastos em determinadas áreas. A última parte da tabela mostra percentuais relacionados à relação entre a despesa total com pessoal e a receita corrente líquida ajustada, que também apresenta aumento de 6,03% em 2020 em comparação com 2019.

Esse panorama é um exemplo claro de como eventos imprevistos, como uma

pandemia, podem impactar as finanças públicas e exigir adaptações rápidas e significativas no orçamento.

Quanto à receita líquida, no exercício financeiro de 2020, a crise gerada pela pandemia impactou significativamente a economia global, afetando a arrecadação de tributos e, conseqüentemente, os repasses de recursos aos municípios. Maracanaú enfrentou quedas nos repasses de recursos e um aumento nas despesas, criando um cenário desafiador para a administração municipal. Mesmo com o auxílio federal proporcionado pela LC 173/2020, houve dificuldades em conciliar os recursos recebidos com as despesas crescentes. Decisões como demissão de pessoal para controle de gastos tornaram-se sensíveis e difíceis. Observa-se que, no exercício de 2020, o município ultrapassou os limites legais de gasto com pessoal. Já em 2021, houve um ajuste nos gastos com pessoal, demonstrado pela diminuição do percentual em relação ao exercício anterior, refletindo o impacto positivo das receitas oriundas da LC 173/2020 na Receita Corrente Líquida Ajustada do município.

Desta forma, a Lei Complementar nº 173/2020 desempenhou um papel fundamental na resposta de Maracanaú à pandemia da Covid-19, principalmente no âmbito da saúde pública. Esta legislação, parte do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, proporcionou alívio financeiro crucial para o município em um momento de crise sanitária e econômica.

Em Maracanaú, os recursos da LC 173/2020 foram alocados estrategicamente para fortalecer o sistema de saúde, permitindo a compra de medicamentos, equipamentos hospitalares e materiais de consumo, essenciais para o combate à pandemia. Além disso, foi possível implementar políticas públicas voltadas para a proteção das pessoas mais vulneráveis, como o projeto “Costurando Proteção – Maracanaú com Máscaras”, que auxiliou profissionais da costura na confecção de máscaras, distribuídas para a população e servidores públicos.

A resposta do município à pandemia também teve um impacto significativo nas finanças, importando em um aumento de 144,17% nas despesas com pessoal inativo e pensionista, refletindo as adaptações necessárias no quadro de funcionários, especialmente no setor de saúde. Apesar de um declínio na receita patrimonial, houve

um aumento em outras categorias, como as transferências recebidas do SUS, que cresceram 21,2%, indicando um reforço nos fundos destinados à saúde.

A crise sanitária forçou a prefeitura a repensar e reajustar suas prioridades orçamentárias, resultando em uma variação negativa na receita total de -5,88% em relação ao ano anterior. Isso reflete os desafios enfrentados para equilibrar as finanças municipais em meio a uma situação sem precedentes. A administração teve que tomar decisões difíceis, como a redução de gastos em áreas menos prioritárias, para focar nos esforços de saúde e assistência social.

O impacto da LC 173/2020 em Maracanaú foi, portanto, multifacetado. Ela não apenas forneceu os recursos necessários para enfrentar a emergência de saúde, mas também desencadeou uma série de adaptações na gestão financeira e nas políticas públicas, ressaltando a importância de uma resposta coordenada e flexível em tempos de crise.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo, focalizando a aplicação da Lei Complementar nº 173/2020 em Maracanaú-CE durante a pandemia da Covid-19, perpassou por um panorama de desafios e respostas emergenciais, ilustrando a complexa interação entre a gestão de recursos públicos, as políticas de saúde e as demandas sociais em um contexto de crise sem precedentes.

Através de uma análise meticulosa, fundamentada em uma abordagem quantitativa e exploratória, foi possível identificar que a LC 173/2020 emergiu como um instrumento vital na reorganização financeira do município de Maracanaú, permitindo-lhe enfrentar as adversidades impostas pela pandemia. O influxo de recursos federais não apenas reforçou a capacidade do sistema de saúde local, mas também ofereceu suporte às camadas mais vulneráveis da população, mitigando os impactos econômicos e sociais da crise.

A efetivação de políticas públicas como o projeto “Costurando Proteção – Maracanaú com Máscaras” e a alocação de recursos em saúde e assistência social foram essenciais para a gestão da crise sanitária. Entretanto, a pandemia também impôs desafios financeiros significativos, como evidenciado pela necessidade de ajustes orçamentários e a reorientação de prioridades para acomodar as demandas emergenciais.

A experiência de Maracanaú reflete a realidade de muitos municípios brasileiros, onde a articulação entre os diferentes níveis de governo e a eficácia na aplicação de recursos tornam-se indispensáveis. A análise das despesas e receitas municipais no período pandêmico revelou um cenário de tensões e adaptações, onde o equilíbrio entre as necessidades imediatas e as limitações financeiras foi constantemente testado.

É fundamental destacar que a crise da Covid-19, além de ser um desafio sanitário e econômico, também se apresentou como uma oportunidade de aprendizado para a gestão pública. As lições extraídas de Maracanaú podem servir de referência para outras localidades na implementação de políticas públicas mais resilientes e adaptativas, especialmente em emergências.

Além disso, o cenário de Maracanaú sublinha a importância da transparência e do controle fiscal no manejo de recursos em tempos de crise. O acompanhamento rigoroso dos gastos e a avaliação constante da eficácia das políticas implementadas

são essenciais para garantir que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente e para o propósito pretendido.

Em conclusão, o estudo de Maracanaú-CE oferece contribuições importantes sobre a gestão de crises em contextos municipais, destacando a relevância da coordenação entre os diversos níveis de governo e a necessidade de estratégias adaptativas e responsivas. Enquanto a pandemia da COVID-19 representa um período extraordinário na história recente, suas lições podem iluminar o caminho para uma gestão pública mais robusta e preparada para futuros desafios.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Coronavírus: 70% dos moradores de favelas tiveram redução da renda.** Agência Brasil, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-brasil/2020/03/24/Covid-19-70-dos-moradores-de-favelas-tiveram-reducao-da-renda.html>. Acesso em: 04 nov. 2023.

ALMEIDA, C. M. V. de. et al. **Gasto público: uma análise das despesas com pessoal nos municípios paraibanos.** In: XXIV CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS. Florianópolis, SC, Brasil, 15 a 17 de novembro de 2017.

ALVES, Gabrielle Werenicz. **Uma comparação entre a pandemia de Gripe Espanhola e a pandemia de Coronavírus.** 2020. Disponível em: www.ufrgs.br/coronavirus/base/uma-comparacao-entre-a-pandemia-de-gripe-espanhola-e-a-pandemia-de-coronavirus. Acesso em: 23 maio 2024.

ALVES, J. A.; FREITAS, M. R. O.; OLIVEIRA, L. G. L. A análise do controle das despesas com pessoal no Poder Judiciário: um estudo aplicado aos Tribunais de Justiça de médio porte. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. 13, n. 2, p. 32-58, dez. 2015.

ÁVILA, T. C. X.; FIGUEIREDO, F. N. A. O comprometimento da receita corrente líquida com as despesas com pessoal evidenciado no Relatório de Gestão Fiscal dos anos de 2010 a 2012 — um estudo aplicado ao município de Maranguape. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. II, n. 1, p. 299-323, jun. 2013.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. A noção jurídica de interesse público no Direito Administrativo brasileiro. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coord.). **Direito Administrativo e Interesse Público: estudos em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional.** 2. ed. 17. tir. São Paulo: Malheiros, 2017.

BERCOVICI, Gilberto. **Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado.** In: BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRANDÃO, Celmário Castro; MENDONÇA, Ana Valéria Machado; SOUSA, Maria Fátima de. O Ministério da Saúde e a gestão do enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil. **Saúde em Debate**, v. 47, p. 58-75, 2023.

BRASIL. **Bolsonaro sanciona lei do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus.** 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2020/05/bolsonaro-sanciona-lei-do-programa-federativo-de-enfrentamento-ao-novo-coronavirus>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília. Senado, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de

finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, [2000]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/1eis/lcp/lcp101.html. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. **Lei complementar n. 173, de 27 de maio de 2020**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm. Acesso em: 22 maio. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. 2006.

CÂMARA, Samuel Façanha et al. Vulnerabilidade socioeconômica à COVID-19 em municípios do Ceará. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1037-1051, 2020.

CAMARGO, M. E.; SEHNEM, A. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a prestação de contas das prefeituras catarinenses**. RACE - Revista de Administração, Contabilidade e Economia, [s. 1.], v. 9, n. 1-2, p. 251-272, fev. 2011.

CAVALCANTE, Crislayne; RODRIGUES, Leandro Menezes. **A Lei Complementar n. 173/2020 e seus desafios**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

CEARÁ. **Decreto nº 33.519 de 19 de março de 2020**. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2020/03/DECRETO-N%C2%BA33.519-de-19-de-mar%C3%A7o-de-2020..pdf>. Acesso em: 03 nov. 2023.

CLÈVE, Clèmerson. **Direito Constitucional Brasileiro: Organização do Estado e dos Poderes**. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais, 2022.

COSTA, J. A.; SILVA, W. S. Lei de Responsabilidade Fiscal: observância dos limites de gastos com pessoal no Poder Executivo dos estados da região nordeste de 2013 a 2015, período de início da recessão econômica brasileira. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. 14, n. 2, p. 328-356, dez. 2016.

COSTALDELLO, Ângela Cássia. Aportes para um ideário brasileiro de gestão pública: a função do controle externo. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional – A&C**, ano 10, n. 40, p. 13-31, abr.-jun. 2010.

DIAS, Maurício. **O novo coronavírus e o que pandemias anteriores têm a nos ensinar**. 2020. Disponível em: www.ufsm.br/midias/arco/coronavirus-pandemias-antecedentes. Acesso em: 23 maio 2024.

DO VALLE, Vanice Regina Lírio. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Editora Fórum, Belo Horizonte, v. 2, p. 39-41, 2009.

GALVÃO, Luciana Suarez. **Notas sobre a epidemia de gripe espanhola de 1918**. Fipe, São Paulo, n. 476, p. 86-88, maio 2020.

GARBARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. Dialética, 2002.

GEORGIEVA, K. Policy action for a healthy global economy. **IMF**, 2020. Disponível em: <https://blogs.imf.org/2020/03/16/policy-action-for-a-healthy-global-economy/>. 04

nov. 2023.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

GOULART, S. O. Lei de Responsabilidade Fiscal: um enfoque sobre o controle de despesas com pessoal nos Poderes Executivo e Legislativo em municípios da região central do RS. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, Santa Maria, v. 6, n. 1, p. 81-91, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/contabilidade/aficle/view/5798/3416>. Acesso em: 15 nov. 2023.

GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: ed. RT, 1978.

HAND, M. S., EICHMAN, H., TRIEPKE, F. J., JAWORSKI, D. **Socioeconomic vulnerability to ecological changes to National Forests and Grasslands in the Southwest Fort Collins**, CO: US Department of Agriculture, Forest Service, Rocky Mountain Research Station, 2018.

HEAD, B. W., ALFORD, J. Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. **Administration & Society**, 47(6), 711-739, 2015.

HORTA, Raul Machado. **Constituições federais e pacto federativo**. Quinze anos de Constituição. Belo Horizonte: Del Rey, p. 155-170, 2004.

IBGE. **Maracanaú**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/maracanau/historico>. Acesso em: 15 nov. 2023.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **What are the key policies that will mitigate the impacts of Covid-19 on the world of work?** ILO, 2020. Disponível em: https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_739048/lang--en/index.htm. Acesso em: 10 nov. 2023.

JIA, L., LI, K., JIANG, Y., GUO, X., ZHAO, T. Prediction and analysis of coronavirus disease 2019. arXiv:200305447 Mclafferty, S. (2010). Placing pandemics: geographical dimensions of vulnerability and spread. **Eurasian Geography and Economics**, 51(2), 143-161, 2020.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2013. Li, R., Pei, S., Chen, B., Song, Y., Zhang, T., Yang, W., & Shaman, J. (2020, 01 de maio). Substantial undocumented infection facilitates the rapid dissemination of novel coronavirus (Sars-CoV2). **Science**, 368, (6490), 489-493.

LIMA, Luciana Dias de; PEREIRA, Adelyne Maria Mendes; MACHADO, Cristiani Vieira. Crise, condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da COVID-19. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 7, p. e00185220, 2020.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Judiciário, democracia, políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa, Brasília**, n. 122, p. 255-265, abr.-jun. 1994.

MARRARA, Thiago. A atividade de planejamento na Administração Pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da Nova Lei de Organização Administrativa. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, ano 9, n. 34, p. 9-45, Belo Horizonte, jul.-set. 2011.

MARRARA, Thiago. **O conteúdo do princípio da moralidade**: probidade, razoabilidade e cooperação. Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público, 2012.

MARTINS, A. A.; MARQUES, H. R. A contribuição da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão pública. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. II, n. I, p. 145- 169, 30 jun. 2013.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. **Dimensão jurídica das políticas públicas**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

MILANOVIC, B. Four types of labor and the epidemic. **Global Inequality**, 21 mar. 2020. Disponível em: <http://glineq.blogspot.com/2020/03/four-types-of-labor-and-epidemic.html>. Acesso: 10 nov. 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Plano Nacional de Saúde 2020-2023**. Brasília/DF, Fevereiro de 2020. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_nacional_saude_2020_2023.pdf. Acesso em: 03 nov. 2023.

MOTTA, C. P. C. et ai. **Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

NIGRI, Kátia Kac. A repercussão pública da guerra discursiva na pandemia da Covid-19. **aSEPHallus**, p. 47-70, 2019.

OECD. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Coronavirus: the world economy at risk**. OECD Interim Economic Assessment, Mar. 2, 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/berlin/publikationen/Interim-Economic-Assessment-2-March-2020.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2023.

OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de et al. **Economia pós-pandemia**: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. *Autonomia Literária*, 2020.

PORTELA, Margareth Crisóstomo; GNOCHI, Lenice da Costa Reis; LIMA, Sheyla Maria Lemos. **Covid-19**: desafios para a organização e repercussões nos sistemas e serviços de saúde. Rio de Janeiro: Observatório Covid-19 Fiocruz, Editora Fiocruz, 2022.

PRATA, Ana. **Dicionário Jurídico**-Vol. I-6a Edição. Leya, 2023.

PREFEITURA DE MARACANAÚ. **Prefeitura realiza entrega de 40 mil máscaras do Projeto “Costurando Proteção – Maracanaú com Máscara”**. 2020. Disponível em: <https://www.maracanau.ce.gov.br/prefeitura-realiza-entrega-de-40-mil-mascaras-do-projeto-costurando-protec%CC%A7a%CC%83o-maracanau-com-mascara/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

RABELO, N. C.; RODRIGUES JR, M. S. Análise das despesas com pessoal dos Poderes Executivos dos estados do nordeste quanto aos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. 16, n. I, p. 243, ago. 2018.

ROMERO, Julio Alfredo Racchumi; DA SILVA, Francisco Arthur Melo. **Relação entre as condições socioeconômicas e a incidência da pandemia da Covid-19 nos municípios do Ceará**. Boletim de Conjuntura (BOCA), v. 3, n. 7, p. 85-95, 2020.

ROUBINI, Nouriel. Política fiscal. In: AKERLOF, G.; STIGLITZ, J.; ROMER, D.; BLANCHARD, O. **O que nós aprendemos? A política macroeconômica no pós-crise**. Rio de Janeiro: Alta Books Editora, 2016.

ROUQUAYROL, Maria Zélia; SILVA, Marcelo Gurgel Carlos da. (org.). **Rouquayrol - Epidemiologia & saúde**. 8.ed. Rio de Janeiro: MedBook, 2018. 752p. ISBN 978 85 8369-029-0.

SILVEIRA, Anny Jacqueline Torres. **As controvérsias médicas sobre a influenza ou gripe, e as reações das autoridades sanitárias durante a manifestação da pandemia de 1918**. In: FRANCO, Sebastião Pimentel; NASCIMENTO, Dilene Raimundo do; SILVA, Anny Jacqueline Torres (Org.). Uma história brasileira das doenças. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015. v. 5, p. 51-72.

SOUSA, Fernando José Pires de; ALVES, Ana Larissa Cândido; LOURENÇO, Cibele Mayra Viana; FREITAS, Francisco das Chagas Martins de; FILHO, George Assunção Maia. Consequências do COVID-19 nas condições de ensino, emprego e renda dos discentes e familiares e o acesso às políticas de auxílio emergencial. In: SILVA, Marcelo Gurgel Carlos da; SOUSA, Maria Helena Lima (Orgs.). **Temas de economia da saúde VI: contribuição para a gestão do SUS em tempos da Covid-19**. Fortaleza: EdUECE, 2020. p. 166-177.

SOUZA, Christiane Maria Cruz de. **A gripe espanhola na Bahia: saúde, política e medicina em tempos de epidemia**. Tese (Doutorado em História das Ciências da Saúde) – Casa de Oswaldo Cruz, Fundação Oswaldo Cruz, 2007.

STF. **ADPF: 672 DF - DISTRITO FEDERAL 0089306-90.2020.1.00.0000**. Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 08/04/2020, Data de Publicação: DJe-089 15/04/2020.

UJVARI. Stefan Cunha. **Pandemias: a humanidade em risco**. São Paulo: Contexto, 2011.

VENTURA, D. F. L. et al. Desafios da pandemia de Covid-19: por uma agenda brasileira de pesquisa em saúde global e sustentabilidade. **Cadernos de Saúde Pública**, 36(4): e00040620, 2020.

WAKIM, E. A. M.; WAKIM, V. R.; LIMA, J. E. Perfil de arrecadação dos municípios do estado de Minas Gerais: análise antes e depois do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Contabilidade Vista & Revista**, [s. 1.], v. 29, n. 3, p. 1-22, 2018.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. 3. ed. Brasília: UnB, vol. I. 1994.

WORLD BANK. **World Bank Group president David Malpass**: remarks to the International Monetary and Financial Committee. World Bank, Mar. 27, 2020. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2020/03/27/world-bank-group-president-david-malpass-remarks-to-the-internationalmonetary-and-financial-committee>. Acesso em: 04 nov. 2023.

GLOSSÁRIO DE TERMOS JURÍDICOS E DE SAÚDE PÚBLICA

A

Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) Processo judicial que tem por objetivo declarar a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo federal ou estadual (Prata, 2023).

Agente Infeccioso Microrganismo (vírus, riquéttsia, bactéria, fungo, protozoário e helminto) capaz de produzir infecção ou doença infecciosa (Rouquayrol; Silva, 2018).

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) Conjunto de normas transitórias que integram a Constituição Federal, visando assegurar a transição entre o regime constitucional anterior e o novo regime estabelecido pela Constituição (Prata, 2023).

C

Capacidade Tributária Poder conferido pela Constituição aos entes federativos para instituir tributos (Prata, 2023).

Caso Alóctone Em epidemiologia de doença infecciosa, é o caso atualmente presente na área sob consideração, no qual chega por via terrestre, marítima/fluvial ou terrestre, e que tenha adquirido sua doença em outra região de onde emigra ou onde esteve ocasionalmente. Sinônimo: caso importado (Rouquayrol; Silva, 2018).

Caso Autóctone Em epidemiologia de doença infecciosa, é o caso de origem local, ou seja, que adquiriu a doença dentro dos limites do lugar em referência ou sob investigação (Rouquayrol; Silva, 2018).

Coefficiente de Incidência Medida do risco de doença ou agravo, fundamentalmente nos estudos da etiologia de doenças agudas e crônicas (Rouquayrol; Silva, 2018).

Competência Concorrente Competência legislativa exercida simultaneamente pela União, Estados e Distrito Federal, respeitada a preponderância da União em normas gerais (Prata, 2023).

Competência Exclusiva Competência legislativa atribuída exclusivamente a um ente federativo (Prata, 2023).

Constituição Federal de 1988 (CF/1988) Lei suprema do Brasil que estabelece a organização política e administrativa do país, assegura direitos e deveres aos cidadãos e define as competências dos entes federativos (Prata, 2023).

COVID-19 Doença infecciosa causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, que levou à pandemia global declarada pela Organização Mundial da Saúde em 2020 (Portela; Reis, Lima, 2022).

D

Decreto-Lei Ato normativo com força de lei, emitido pelo Presidente da República, que visa regulamentar situações emergenciais e excepcionais sem a necessidade de prévia aprovação pelo Congresso Nacional (Prata, 2023).

Descentralização Transferência de responsabilidades administrativas e financeiras do governo central para governos regionais ou locais (Prata, 2023).

E

Emenda Constitucional Alteração formal no texto da Constituição, aprovada pelo Congresso Nacional (Prata, 2023).

F

Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária Atribuição do Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União, para controlar as contas públicas e a execução do orçamento (Prata, 2023).

Fundo de Participação dos Estados (FPE) Transferência constitucional da União para os Estados, calculada com base na arrecadação de impostos federais (Prata, 2023).

G

Governança Fiscal Conjunto de regras formais e informais que regulamentam a política fiscal, incluindo planejamento, implementação, monitoramento e avaliação das políticas fiscais (Prata, 2023).

L

Lei Complementar (LC) Norma jurídica que complementa a Constituição, regulamentando dispositivos constitucionais e necessitando de quórum qualificado para sua aprovação (Prata, 2023).

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) Lei que orienta a elaboração e a execução do orçamento anual, estabelecendo metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente (Prata, 2023).

Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, determinando limites para despesas com pessoal e outras obrigações

financeiras (Prata, 2023).

Lei nº 13.979/20 Lei que estabeleceu medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia de COVID-19 no Brasil (Prata, 2023).

M

Medida Provisória Ato normativo com força de lei, editado pelo Presidente da República em situações de relevância e urgência, com validade temporária até a aprovação pelo Congresso Nacional (Prata, 2023).

P

Plano Nacional de Saúde (PNS) Plano formulado quadrienalmente pelo Ministério da Saúde, discutido e ratificado pelo Conselho Nacional de Saúde, que compila informações vitais e estabelece diretrizes para as políticas públicas de saúde no Brasil.

Portaria Ato administrativo expedido por chefes de órgãos, ministérios, ou entidades, com o objetivo de disciplinar questões internas, organizar serviços, ou detalhar a aplicação de leis e regulamentos (Prata, 2023).

Programa Federativo de Enfrentamento ao Covid-19 Iniciativa instituída pela Lei Complementar nº 173/2020, visando fornecer suporte financeiro aos estados, Distrito Federal e municípios para combater os efeitos da pandemia (Portela; Reis, Lima, 2022).

R

Regime de Recuperação Fiscal Conjunto de medidas adotadas por estados em grave crise financeira, com a supervisão do governo federal, para equilibrar as contas públicas (Prata, 2023).

Resolução Ato normativo emitido por órgãos legislativos ou administrativos, com efeitos internos ou externos, dependendo do seu âmbito de aplicação (Prata, 2023).

S

SARS-CoV-2 Coronavírus responsável pela doença COVID-19, identificado pela primeira vez em 2019, que causou uma pandemia global (Portela; Reis, Lima, 2022).

Suspensão do Prazo de Validade dos Concursos Públicos Medida que suspende a validade dos concursos públicos homologados até o fim do estado de calamidade pública (Prata, 2023).

T

Termo de Cooperação Acordo formal entre entes federativos ou entre entes públicos e privados, visando a colaboração em projetos específicos, como no caso da gestão

de emergências de saúde pública (Prata, 2023).