
“EFEITOS FINANCEIROS DO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA E ESTADO DE CALAMIDADE [PÚBLICA] FINANCEIRA. DISTINÇÕES NECESSÁRIAS.”

Alexsandra Katia Dallaverde

Doutora e Mestre em Direito Financeiro pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

Procuradora da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Sumário: 1. Introdução. 2. Da previsão da matéria na Lei de Responsabilidade Fiscal. 2.1. Da disciplina originária da lei. 2.2. Das alterações introduzidas ao artigo 65 no contexto da pandemia. 2.3. Da amplitude e excepcionalidade das regras de flexibilização. 2.4. Do reconhecimento da calamidade pública pelo Poder Legislativo. 3. Da calamidade [pública] financeira. 3.1. Da caracterização do estado de calamidade pública. 3.2. Da iniciativa adotada por diversos entes federados. 4. Da conclusão. 5. Bibliografia.

Resumo: O presente estudo se dispõe a analisar o instituto da calamidade pública no âmbito do sistema jurídico brasileiro, com especial enfoque nas situações de desequilíbrio motivadas essencialmente por questões financeiras, denominadas, na prática, de *calamidade financeira*.

Nesse contexto, a discussão central que permeia a matéria é focada na possibilidade de aplicação dos efeitos previstos no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal às hipóteses de tal natureza, tendo em vista que o texto legal faz menção à *calamidade pública*, e as situações relativas às dificuldades financeiras não se encontram inseridas entre as hipóteses legais ensejadoras do estado de calamidade pública.

Muito embora revele a controvérsia que reveste a matéria, o estudo conclui pelo afastamento dos efeitos previstos pela LRF às situações de calamidade motivadas exclusivamente por razões financeiras, diante da incompatibilidade entre os objetivos perseguidos pela lei, particularmente o equilíbrio das contas públicas, e a flexibilização de suas próprias regras.

Palavras-chave: calamidade pública; calamidade financeira; equilíbrio fiscal; flexibilização; responsabilidade fiscal

“FINANCIAL EFFECTS OF PUBLIC CALAMITY STATUS AND THE STATUS OF [PUBLIC] FINANCIAL CALAMITY. NECESSARY DISTINCTIONS.”

ABSTRACT: The present study has been elaborated to analyze the institute of public calamity within the scope of the Brazilian legal system, with special focus on unbalanced situations motivated essentially by financial issues, called, in practice, financial calamity.

In this context, the central discussion that permeates the matter is focused on the possibility of applying the effects foreseen in article 65 of the Fiscal Responsibility Law to the hypotheses of such nature, considering that the legal text mentions public calamity, and the situations related to the financial difficulties as not included among the legal hypotheses that give rise to the state of public calamity.

Even though it reveals the controversy that covers the matter, the study concludes by moving away from the effects foreseen by the LRF to calamity situations motivated exclusively by financial reasons, facing the incompatibility between the objectives aimed by the law, particularly the balance of public accounts, and the increase flexibility of their own rules.

Keywords: public calamity; financial calamity; fiscal balance; flexibilization; fiscal responsibility

1. Introdução

Nos últimos anos, em virtude das dificuldades financeiras vivenciadas pelos entes federados, tornou-se frequente a declaração do estado de calamidade financeira pelos respectivos entes. Entre as principais justificativas utilizadas, destacam-se e interligam-se, essencialmente, aspectos como a grave crise econômica mundial e seus reflexos na economia brasileira; a constatação de queda na arrecadação das receitas, em face da diminuição das transferências constitucionais e da não consolidação da arrecadação prevista; o crescimento desmensurado das despesas com pessoal, sem o correspondente aumento de recursos provenientes dos meios de arrecadação; a ausência de perspectiva de retomada da arrecadação em curto prazo; assim como as condições das finanças públicas herdadas de gestões anteriores.

Além desses fatores, destacam-se, ainda, a alegação de alguns entes concernentes ao desequilíbrio contratual gerado pela dívida do ente federado com a União, decorrente do momento de celebração do contrato sob condições econômicas diversas, além da frustração dos esforços já despendidos pelo ente em reverter o quadro adverso de forma a retomar o equilíbrio financeiro.

Todos os fatores suscitados culminariam no comprometimento do quadro fiscal e contábil dos entes e no enfrentamento de dificuldades para o cumprimento de seus compromissos, inclusive daqueles relacionados à folha de pagamento e à execução de políticas públicas de fundamental importância à população, revelando a necessidade premente de contenção das despesas públicas mediante a adoção de medidas restritivas como forma de viabilizar o cumprimento de suas competências e responsabilidades, permitindo, assim, a continuidade da ação estatal.

Em tais situações, a decretação do estado de calamidade pública financeira opera-se, via de regra, pela expedição de decreto pelo Chefe do Poder Executivo, o qual elenca medidas que serão adotadas diante da decretação, entre as quais pode-se citar a redução do quadro de servidores comissionados, a limitação das licitações e contratações às aquisições estritamente necessárias ao andamento dos serviços públicos, assim como a instituição de comissões para a análise e deliberação de despesas arcadas pelo erário.

Por seu turno, além dos efeitos já veiculados pelo decreto - medidas essas para cuja adoção não se faria necessária a decretação do estado de calamidade - existe um objetivo subjacente à declaração, qual seja, o reconhecimento do estado de calamidade pública com vistas a obter a atenuação dos rigores da Lei de Responsabilidade Fiscal, na forma da previsão contida no artigo 65 da LRF, exigindo-se, nessa hipótese, o reconhecimento pela Casa Legislativa competente.

Assim, conforme procedimento previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a regular decretação do estado de calamidade pública confere uma série de benefícios de natureza fiscal aos entes federados por ela abrangidos, tendentes a minimizar os efeitos da situação adversa enfrentada, de forma a permitir que as restrições advindas das normas voltadas ao implemento da responsabilidade na gestão fiscal, contendo medidas voltadas ao equilíbrio das contas públicas, possam ser momentaneamente flexibilizadas, até ulterior restabelecimento das condições adversas.

Nesse contexto, diante do ineditismo da medida em âmbito nacional, a pandemia do Coronavírus trouxe à tona uma discussão mais aprofundada acerca dos efeitos da decretação de calamidade pública, em caráter pacífico e indubitoso quanto aos seus contornos para efeitos da Lei de Responsabilidade nas hipóteses de calamidade pública como a ora vivenciada, contrapondo-se, assim, à aplicabilidade conferida ao instituto anteriormente, o que nos permite aferir com maior clareza os efeitos preconizados pela legislação financeira.

Para tanto, serão objeto de análise as flexibilizações admitidas pela legislação fiscal, assim como as alterações legislativas efetuadas com vistas a atender de forma mais efetiva à excepcionalidade do quadro de calamidade pública.

2. Da previsão da matéria na Lei de Responsabilidade Fiscal

2.1. Da disciplina originária da lei

A Lei de Responsabilidade Fiscal cuidou, entre seus diversos dispositivos, da disciplina acerca da extensão dos efeitos da decretação do estado de calamidade pública. Na forma da **redação originária** do “caput” do artigo 65, o diploma previu, desde sua concepção, as consequências fiscais decorrentes da situação de calamidade pública reconhecida pelas Casas Legislativas, no âmbito de suas respectivas esferas de competência:

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

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

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.”

Assim, da interpretação conjunta dos dispositivos mencionados pelo texto legal, extraem-se os seguintes efeitos da decretação do estado de calamidade pública:

a) suspensão da contagem do prazo para o restabelecimento dos limites das despesas com pessoal

Verifica-se, nesse ponto, que a declaração de calamidade pública não afasta propriamente os parâmetros atinentes às despesas com pessoal, na medida em que os limites a serem observados são mantidos, mas sim os prazos que os entes dispõem para a adequação das referidas despesas aos limites fixados e, como decorrência, as consequências da não eliminação do percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes àquele em que o excesso foi verificado.

Nesse sentido, consoante estabelece o § 3º do artigo 23 da LRF, caso não sejam restabelecidos os limites no prazo fixado, o ente não poderá **(a)** receber

transferências voluntárias; **(b)** obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e **(c)** contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Assim, em face da declaração de calamidade pública, ficam afastadas não apenas a necessidade de recondução das despesas com pessoal aos seus limites no prazo estabelecido, como também as consequências do não restabelecimento.

Deve-se observar que a introdução do §5º ao artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal¹, veiculada pela Lei Complementar n.º 164/2018, buscou aplainar as restrições contidas no §3º diante das dificuldades financeiras vivenciadas pelos Municípios, especialmente em virtude da verificação de queda nas receitas em montante superior a 10%, quando motivada pela diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União, ou pela diminuição das receitas recebidas de *royalties* e participações especiais, evitando-se, assim, prejuízos ainda maiores às finanças dos entes municipais em face da redução de receitas por fatores alheios à sua esfera de atribuições.

Contudo, saliente-se que o afastamento das restrições diante da queda de arrecadação real em montante não superior a 10%, em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, não é absoluto, pois uma vez ultrapassado o limite percentual do artigo 19², a flexibilização das regras acaba sendo afastada, conforme previsão contida no §6º do artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.³

¹ “§5º - As restrições previstas no § 3º deste artigo não se aplicam ao Município em caso de queda de receita real superior a 10% (dez por cento), em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, devido a:

I – diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União;

II – diminuição das receitas recebidas de *royalties* e participações especiais.”

² Consoante o “caput” do artigo 19 da LRF, os limites percentuais da receita corrente líquida são os seguintes: “Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).”

³ “§6º - O disposto no § 5º deste artigo só se aplica caso a despesa total com pessoal do quadrimestre

b) suspensão da contagem do prazo para o restabelecimento dos limites da dívida consolidada de ente da Federação

O artigo 29, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal define dívida consolidada ou fundada enquanto o “montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, **para amortização em prazo superior a doze meses**”.(g.n.)

Por seu turno, na esteira da competência que lhe foi outorgada pela Constituição Federal (art. 52, inciso VI)⁴, combinado com o disposto no artigo 30, inciso I da própria LRF, o Senado Federal editou a Resolução n.º 40, de 2001, com o objetivo de dispor sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.⁵⁶

vigente não ultrapasse o limite percentual previsto no art. 19 desta Lei Complementar, considerada, para este cálculo, a receita corrente líquida do quadrimestre correspondente do ano anterior atualizada monetariamente”

⁴ “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:
(...)

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; (...)”

⁵ Atualmente, os limites vigentes estão disciplinados pelo artigo 3º da Resolução n.º 40, de 2001: “Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2; e

II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2.

Parágrafo único. Após o prazo a que se refere o caput, a inobservância dos limites estabelecidos em seus incisos I e II sujeitará os entes da Federação às disposições do art. 31 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.» (g.n.)

⁶ A propósito da participação da União na limitação dos entes subnacionais, salienta Jozélia Nogueira: “A União, em última análise, tornou-se o maior credor dos entes subnacionais, o que compromete a autonomia no federalismo. As instituições federais concedem empréstimos aos demais entes da federação desde a década de 60 e foi a União quem financiou grandes operações de reescalonamento da dívida dos níveis subnacionais. Portanto, o endividamento, enquanto relação intergovernamental, manifesta-se pela função desempenhada pelo Banco Central e pelo Senado Federal, pelos financiamentos concedidos por instituições federais e pela transferência de desequilíbrios financeiros à União. Por certo que tal situação altera o sentido da autonomia tributária dos entes federados, proposta na Constituição de 1988.

Pode-se concluir, com segurança, que a União se utiliza de muitos mecanismos, dentre os quais leis e outros atos normativos, para interferir direta ou indiretamente na capacidade de endividamento dos en-

Na forma do disposto no artigo 31 da LRF, uma vez ultrapassado o limite da dívida consolidada ao final de um quadrimestre, deverá a dívida ser reconduzida aos seus limites até o término dos três exercícios subsequentes. Na eventualidade de não recondução aos limites estabelecidos, os entes ficam **(a)** proibidos de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária; **(b)** impedidos de receber transferências voluntárias da União ou do Estado após o vencimento do prazo para a recondução da dívida aos seus limites (nos três quadrimestres após o quadrimestre em que ultrapassar o limite); **(c)** obrigados à obtenção do resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, para tanto, as medidas necessárias, entre outras, a limitação de empenho.

Assim, uma vez declarado o estado de calamidade pública, nos termos do artigo 65, fica suspensa a contagem dos prazos para a recondução das dívidas aos seus limites e, por conseguinte, das restrições daí advindas.

Ressalte-se que a suspensão da contagem de prazo previsto no artigo 70 não mais encontra aplicabilidade, na medida em que se tratava de regra de caráter temporário, já tendo esgotado seus efeitos⁷.

c) dispensa do atingimento dos resultados fiscais e da limitação de empenho

A definição de resultado fiscal é bastante obscura na doutrina. Conforme pontua Weder de Oliveira, “é muito difícil, senão impossível, exprimir o que significam esses resultados por meio de conceitos concisos, precisos, claros e didáticos. Em geral, todas as tentativas falham num aspecto ou noutro. E essa tarefa torna-se ainda mais difícil por haver diferentes me-

tes subnacionais, buscando a estabilização da economia.” (“Dívida Pública e Federalismo”. In CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). *Lei de Responsabilidade Fiscal: Ensaio em Comemoração aos 10 anos da Lei Complementar n.º 101/00*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.207).

⁷ “Art. 70. O Poder ou órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar estiver acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 deverá enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% a.a. (cinquenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23.

Parágrafo único. A inobservância do disposto no caput, no prazo fixado, sujeita o ente às sanções previstas no § 3o do art. 23.”

todologias para calculá-los e por terem esses resultados finalidades distintas em cada esfera de governo.”⁸

Nessa medida, diante dos objetivos da presente análise, particularmente voltados aos efeitos fiscais que atingem os entes federados pela superveniência do estado de calamidade pública, a abrangência do conceito restará cingida aos contornos veiculados pelo artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja, às “metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais”.

Por seu turno, o Anexo de Metas Fiscais é disciplinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 4º, §§1º e 2º), enquanto parte integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias, consoante estatui o §1º:

“Art. 4º (...)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas **metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.**

(...)” (g.n.)

A adoção do conceito vem corroborada pela análise empreendida por Weder de Oliveira, ao traçar as primeiras linhas sobre os resultados fiscais:

“Todos que lidam com orçamento público estão acostumados a calcular, examinar e analisar diferenças entre receitas e despesas para apurar resultados, tais como: resultado orçamentário, resultado financeiro, resultado corrente, resultado de capital. Esses resultados fiscais podem ser considerados na elaboração do planejamento fiscal, na tomada de decisões sobre alocação de recursos, na preparação dos orçamentos, no

⁸ “Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas”. Belo Horizonte: Fórum, 2013. v.1, p. 79.

gerenciamento da execução da despesa e na formulação de programas e de estratégias de obtenção de recursos. Contudo, os resultados selecionados como metas fundamentais do sistema de controle de finanças públicas estruturado na Lei de Responsabilidade Fiscal foram os resultados fiscais: resultado primário e o nominal. E isso tem sua razão de ser.”⁹

Nesse sentido, conforme a dicção do artigo 65, os entes ficarão dispensados do atingimento dos resultados fiscais contidos no Anexo de Metas Fiscais e das consequentes medidas de limitação de empenho, previstas no artigo 9º da LFR.¹⁰

Assim, via de regra, observada a desconformidade entre a receita realizada e o cumprimento das metas estabelecidas, não apenas o Poder Executivo, mas também os demais Poderes e o Ministério Público deverão proceder à limitação de empenho, assim entendida como o mecanismo de flexibilidade orçamentária que permite ao Poder Executivo - mas não apenas a ele - deixar de realizar certas despesas em virtude da ausência de recursos voltados à sua consecução, decorrente essencialmente da arrecadação de receitas em montante inferior àquele inicialmente previsto na lei orçamentária anual¹¹.

Contudo, conforme a dicção do artigo 65, diante do reconhecimento da situação de calamidade pública, os entes ficarão dispensados do atingimento dos resultados fiscais contidos no Anexo de Metas Fiscais e das consequentes medidas de limitação de empenho, previstas no artigo 9º da LFR.

⁹ “Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas”. Belo Horizonte: Fórum, 2013. v.1, p. 75.

¹⁰ “Art. 9o Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.
(...)”

¹¹ Conforme definição trazida em obra de autoria da subscritora do presente artigo, ao abordar os mecanismos de flexibilidade orçamentária utilizados pelo Poder Executivo, in “As Relações entre os Poderes na Gestão das Finanças Públicas”. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013, p. 135.

2.2. Das alterações introduzidas ao artigo 65 no contexto da pandemia

A declaração do estado de calamidade pública em virtude da pandemia do Coronavírus trouxe alterações significativas ao instituto da calamidade pública preconizado pelo artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a atender as necessidades e dificuldades vivenciadas no período, com consequências diretas nas finanças dos entes da federação.

A esse propósito, em 20 de março de 2020, em âmbito federal, foi reconhecido o estado de calamidade pública, para os fins do artigo 65 da Lei Complementar n.º 101, de 2000, por meio do Decreto Legislativo n.º 6, de 2020, iniciativa esta seguida por diversos entes da federação, tanto Estados como Municípios, na esteira do preconizado pelo próprio dispositivo da LRF.

Conforme pontua Marcus Abraham, trata-se de iniciativa inédita na esfera federal, salientando, outrossim, que experiências anteriores no âmbito dos demais entes haviam se dado sob a perspectiva da calamidade pública financeira.¹²

Assim, em face do ineditismo da medida e da extensão dos efeitos da calamidade em âmbito nacional, o artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal sofreu algumas alterações, visando atender as necessidades de flexibilização não contempladas no texto originário, sendo incluídos na relativização dos seus termos dispositivos que já haviam, inclusive, tido sua incidência afastada pelo Supremo Tribunal Federal, em especial por meio da ADI n.º 6.357/DF.

Referida ação foi ajuizada pelo Presidente da República, com o objetivo de conferir interpretação conforme à Constituição aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e ao art. 114, *caput, in fine*, e §14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União relativa ao exercício de 2020, sob o argumento de que a desconsideração do momento de pandemia na conclusão pela incidência de referidos dispositivos implicaria na violação à dignidade da pessoa humana, à garantia do direito à saúde, aos valores sociais do trabalho e à garantia da ordem econômica, por estarem destinados à execução de políticas públicas.

¹² “Coronavírus e a Lei de Responsabilidade Fiscal”. Disponível em <http://genjuridico.com.br/2020/03/23/coronavirus-lei-de-responsabilidade-fiscal/>. Acesso em 1 ago. 2020.

Por decisão do Ministro Alexandre de Moraes, foi concedida a medida liminar para conferir interpretação conforme à Constituição Federal aos artigos mencionados, “para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19.¹³”

Em decisão final, a medida cautelar foi referendada e a ação extinta por superveniente perda de objeto. A esse propósito, importante mencionar a promulgação da Emenda Constitucional n.º 106, de 7 de maio de 2020, que instituiu regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente da pandemia. Especialmente em seu artigo 3º, a emenda afasta as restrições legais incidentes sobre a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que venha a acarretar aumento de despesa e sobre a concessão ou ampliação de benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, desde que não se trate de despesa permanente e tenha por propósito o enfrentamento da calamidade e de suas consequências¹⁴.

Assim, no contexto da pandemia do Coronavírus, precedido pela decisão do Supremo Tribunal Federal e pela Emenda Constitucional n.º 106, de 2020, o artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal foi alterado pela Lei Complementar n.º 173, de 27 de maio de 2020.

Além de veicular medidas específicas voltadas aos efeitos financeiros da pandemia, por meio da implantação do Programa Federativo de Enfrenta-

¹³ ADI n.º 6.357- MC, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, j. em 29/03/2020.

¹⁴ Nesse sentido, estabelece o artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 106/20:

“Art. 3º Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Parágrafo único. Durante a vigência da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, não se aplica o disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal.”

mento ao Coronavírus, com diversas medidas de ajuda aos entes subnacionais, como a suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre a União e os Estados e Municípios, a reestruturação de operações de crédito interno e externo, e a entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, consubstanciando medidas válidas exclusivamente para o exercício de 2020, a Lei Complementar n.º 173 trouxe também algumas alterações ao artigo 65 da LRF de forma a flexibilizar as regras contidas no diploma diante de um quadro de decretação do estado de calamidade pública.

Diferentemente das demais normas atinentes ao Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, as regras introduzidas no artigo 65 não dispõem do caráter de temporariedade, veiculando, assim, alterações permanentes ao dispositivo, que passou a contar com os §§1º a 3º¹⁵.

As alterações introduzidas restringem-se à ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, em parte ou na integralidade do

¹⁵ “Art. 65. (...)”

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

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:

- a) contratação e aditamento de operações de crédito;
- b) concessão de garantias;
- c) contratação entre entes da Federação; e
- d) recebimento de transferências voluntárias;

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;

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

§2º - O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública:

I - aplicar-se-á exclusivamente:

- a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade;
- b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo;

II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização.

§3º - No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes.”

território nacional, e traz como consequências, além daquelas já estipuladas no “caput”, em sua redação originária: **(a)** a dispensa dos limites, condições e demais restrições aplicáveis às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional, para a contratação e aditamento de operações de crédito; para a concessão de garantias; para a contratação entre entes da Federação e para o recebimento de transferências voluntárias; **(b)** a dispensa dos limites e afastamento das vedações e sanções relacionadas **b.1.)** à realização de operações de crédito entre os entes da federação (artigo 35), e demais atos a ela equiparados legalmente (artigo 37); **b.2)** à assunção de despesas pelos titulares de Poder nos últimos dois quadrimestres do mandato, que não possam ser cumpridas integralmente dentro dele ou que tenha parcelas a serem cumpridas fora do exercício, sem disponibilidade de caixa suficiente (art. 42); além do **b.3)** afastamento da vedação contida no parágrafo único do artigo 8º, quanto à utilização dos recursos vinculados a finalidade específica para o atendimento de objeto diverso ao da vinculação, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública.

Tais dispensas são aplicáveis às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional, e restritas aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo.

Ainda, consoante já apontado, outra inovação introduzida reside na flexibilização dos requisitos atinentes à renúncia de receitas e ao aumento de despesas, constantes dos artigos 14, 16 e 17 da Lei Complementar n.º 101/2000, diante da declaração de calamidade pública pelo Congresso Nacional, e desde que a renúncia ou benefício ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.

Assim, no tocante à renúncia de receitas, ficam afastadas a obrigatoriedade de apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a renúncia e nos dois seguintes, além das condições contidas na lei de diretrizes orçamentárias e dos requisitos de não implicação nas

metas de resultados fiscais ou de apresentação de medidas de compensação por meio de aumento de receita, conforme previstos no artigo 14.

Já quanto ao aumento ou criação de despesas, diante da declaração de calamidade pública ficam afastadas a obrigatoriedade de apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes, além da declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16).

Afastam-se também as exigências voltadas às despesas obrigatórias de caráter continuado constantes do artigo 17, particularmente quanto à apresentação da estimativa de impacto financeiro e orçamentário; da demonstração de origem dos recursos; da comprovação de que o aumento da despesa não irá afetar as metas de resultados fiscais; e da compensação dos efeitos financeiros pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Observe-se que as alterações introduzidas no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal restringem-se à ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no todo ou na integralidade do território nacional, e terá efeitos restritos às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública e enquanto perdurar o referido estado de calamidade, aplicando-se aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao estado de calamidade.

2.3. Da amplitude e excepcionalidade das regras de flexibilização

Dessa forma, diante do grau de flexibilização admitido em um cenário de calamidade pública, na forma da disciplina veiculada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a situação adversa a justificá-la demandaria a ocorrência de fato de natureza única, imprevista e imprevisível, e de tal monta que permitisse o afastamento das regras atinentes à responsabilidade na gestão fiscal, concebidas de forma a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio nas contas públicas (art. 1º, §1º da LRF).

Nesse contexto, ao discorrer sobre as razões para uma lei de responsabilidade fiscal, pontua Weder de Oliveira:

“Os objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal qualificam-se como macroeconômicos, financeiros e orçamentários. Visam à prevenção de déficits “imoderados e recorrentes” (na expressão da mensagem ministerial) e ao controle da dívida pública. O propugnado equilíbrio intertemporal das finanças públicas encontra expressão normativa no §1º de seu artigo 1º, explicitado como pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal: (...)”¹⁶

Em continuidade, aponta para os chamados *pilares normativos da Lei de Responsabilidade Fiscal*, assim classificando-os:

“Sendo esses os objetivos a guiar-lhe a estruturação, a LRF foi erigida sobre seis pilares normativos, denominação que se pode atribuir aos conjuntos de disposições sobre: 1. dívida e endividamento: realização de operações de crédito, limites e controle; 2. planejamento macroeconômico, financeiro e orçamentário: metas fiscais, acompanhamento e controle da execução orçamentária; 3. despesas com pessoal: limites e formas de controle, validade dos atos dos quais resulte aumento de despesa; 4. despesas obrigatórias: compensação dos efeitos financeiros; regras especiais para as despesas da seguridade social; 5. receita pública: concessão de benefícios tributários e transparência da administração tributária; 6. transparência, controle social e fiscalização: produção e divulgação de informações, participação popular, atuação dos tribunais de contas(...)”

¹⁶ “O equilíbrio das finanças públicas e a Lei de Responsabilidade Fiscal”. In CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). *Lei de Responsabilidade Fiscal: Ensaio em Comemoração aos 10 anos da Lei Complementar n.º 101/00*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.411.

Assim, da análise dos efeitos advindos da declaração de calamidade pública, verifica-se sua relação direta com 3 dos pilares fundamentais da responsabilidade fiscal, quais sejam: **(a)** dívida e endividamento; **(b)** planejamento macroeconômico, financeiro e orçamentário; **(c)** despesas com pessoal, de onde ressalta a importância e excepcionalidade de sua aplicação, sob pena de comprometer a efetividade e a própria concepção do diploma enquanto marco normativo no equilíbrio das finanças públicas e controle do endividamento, reforçando, outrossim, a conclusão pela **estrita aplicabilidade do instituto aos seus termos específicos**, afastando-se eventuais interpretações ampliativas acerca da caracterização do estado de calamidade pública.

Tais condições se fazem presentes de forma clara no momento atual de pandemia. Conforme pontua Marcus Abraham, “inequivocamente, podemos subsumir a atual situação de pandemia causada pela **COVID-19 (Coronavírus)** ao conceito de estado de calamidade pública, assim considerada a situação reconhecida pelo poder público de uma circunstância extraordinária provocada por desastre natural, humano ou misto, que causa sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade e à vida de seus integrantes.”¹⁷

2.4. Do reconhecimento da calamidade pública pelo Poder Legislativo

Tal como já salientado, para o alcance da flexibilização prevista no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, necessário se torna que a decretação do estado de calamidade **seja reconhecida pela Casa Legislativa competente**. No caso dos Municípios, o órgão competente para o reconhecimento é a Assembleia Legislativa.

Saliente-se que o reconhecimento da Casa Legislativa respectiva previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal é necessário apenas para **conferir os efeitos previstos pelo artigo 65 do diploma, e não propriamente para a caracterização ou não do estado de calamidade**.

Nesse sentido, Marcus Abraham aponta que “a falta de reconhecimento pela Assembleia Legislativa não afeta a validade e a eficácia do decreto do estado de calamidade pública. Tal ausência apenas tem o condão de impedir que o

¹⁷ “Coronavírus e a Lei de Responsabilidade Fiscal”. Disponível em <http://genjuridico.com.br/2020/03/23/coronavirus-lei-de-responsabilidade-fiscal/>. Acesso em 1 ago. 2020.

Estado possa se beneficiar da suspensão temporária daqueles rígidos mecanismos da Lei de Responsabilidade Fiscal que visam garantir o equilíbrio fiscal.”¹⁸

Assim, diante da ausência de reconhecimento da Casa Legislativa competente medidas outras de competência restrita ao próprio ente poderão ser adotadas, sem, no entanto, conferir a eficácia reclamada pela LRF.

3. Da calamidade [pública] financeira

3.1. Da caracterização do estado de calamidade pública

Conforme já salientado, no período anterior à pandemia, diante do quadro de crise econômico-financeira que se abateu sobre o país, alguns Estados e Municípios adotaram o mecanismo de decretação de estado de calamidade financeira como forma de flexibilizar seus compromissos financeiros e possibilitar que o respectivo ente federado recuperasse a estabilidade de suas finanças e as condições de fazer frente aos seus objetivos.

Assim, constatado o comprometimento da capacidade de ação do ente público, visando permitir a manutenção de políticas públicas e a prestação de serviços essenciais à coletividade, buscaram os entes postergar o adimplemento de certos compromissos financeiros utilizando-se do preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, com o objetivo de alcançar os efeitos esperados pela legislação mediante o reconhecimento do estado de calamidade financeira.

No entanto, muito embora a prática tenha se disseminado em diversos entes federados, nosso ordenamento jurídico não contempla a motivação econômica e financeira enquanto fundamento jurídico hábil a embasar a decretação do estado de calamidade pública e aplicar as consequências legais decorrentes da decretação.

A rigor, a noção de calamidade pública está associada a eventos que provoquem uma desestabilização de grande monta no regular funcionamento do ente público, revelando a deficiência da administração para o enfrentamento das consequências daí provocadas.

Assim, a decretação do estado de calamidade pública implica o reconhecimento do comprometimento da capacidade de resposta do ente público para

¹⁸ “Estado de calamidade financeira e a Lei de Responsabilidade Fiscal”. Disponível em <http://genjuridico.com.br/2016/11/14/coluna-fiscal-estado-de-calamicidade-financeira-e-a-lei-de-responsabilidade-fiscal/>. Acesso em 1 ago.2020.

o enfrentamento das questões adversas que o motivaram. Em decorrência, incidem as consequências previstas no ordenamento jurídico, particularmente relacionadas à flexibilização de certas obrigações administrativas impostas ao Poder Público, além do acesso a transferências e repasses de outros entes da federação.

À guisa de exemplos, tomam destaque as disposições constantes da Lei n.º 8.666/93 (art. 24, inciso IV e 78, incisos XIV e XV), que regula as licitações e contratos, e a própria Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 2000), já mencionada.

A sistemática da parca legislação que rege a matéria aponta para a natureza excepcional da situação. Nesse sentido, convém trazer a lume o disposto pela Lei n.º 12.340, de 2010, com suas alterações posteriores, que “dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo de Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil, e dá outras providências”.

Em diversos de seus dispositivos, o diploma aponta para o estado de calamidade, motivado, no entanto, à **existência ou risco iminente de desastres**, que venham a comprometer a normalidade social, implicando na necessidade de auxílio financeiro para o enfrentamento das adversidades, auxílio este representado pelas transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres, que constitui, assim, o foco central de disciplina do diploma legal mencionado.

Assim, nas diversas passagens da lei, a menção ao estado de calamidade está sempre atrelada à ocorrência de desastres, seja em caráter preventivo, diante da existência de áreas de risco, seja na previsão de execução de ações de resposta e recuperação de desastres, sendo textualmente mencionada a ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Dessa forma, toda a sistemática da declaração do estado de calamidade pública a motivar o recebimento das transferências de recursos, assim como a flexibilização de alguns compromissos do ente federado atingido prevista pela lei decorrem de eventos da natureza e outras espécies de desastres.

O texto constitucional de 1988 corrobora a natureza conferida à calamidade pública pela legislação atualmente existente, ao elencar entre as competências da União o planejamento e promoção da defesa contra as calamidades públicas, em especial as secas e inundações (artigo 21, inciso XVIII da CF).

Por seu turno, o **conceito legal de calamidade pública** é veiculado pelo artigo 2º, inciso IV do Decreto federal n.º 7.257, de 2010, que regulamenta a Medida Provisória n.º 494, de 2 de julho de 2010, convertida na Lei n.º 12.340/2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, e sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre:

“Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

(...)

II - desastre: resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais;

(...)

IV - estado de calamidade pública: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;

(...)”

Nesse contexto, sendo o estado de calamidade provocado por **desastres**, a noção de desastre assume importância central na caracterização ou não da calamidade pública para os efeitos da legislação, sendo assim reconhecido enquanto “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais”.

Ainda a respeito dos contornos da calamidade pública, ressalta o disposto na Instrução Normativa n.º 2, de 2016, do Ministério da Integração Nacional – editada com fulcro nas competências estatuídas pela Lei federal n.º 12.608, de 2012¹⁹ – que estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos e dá outras providências.

Ao classificar os desastres em níveis, estabelece o artigo 2º, §4º, que “os desastres de nível I e II ensejam a decretação de situação de emergência, enquanto os desastres de nível III a de estado de calamidade pública, ao passo em que define os desastres de nível III como “aqueles em que os danos e prejuízos não são superáveis e suportáveis pelos governos locais e o restabelecimento da situação de normalidade depende da mobilização e da ação coordenada das três esferas de atuação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e, em alguns casos, de ajuda internacional” (art. 2º, §3º).

Em continuidade, dispõe ainda o artigo 4º, que “os desastres de nível III são caracterizados pela concomitância na existência de óbitos, isolamento de população, interrupção de serviços essenciais, interdição ou destruição de unidades habitacionais, danificação ou destruição de instalações públicas prestadoras de serviços essenciais e obras de infraestrutura pública”.

¹⁹ A Lei n.º 12.608, de 10 a de abril de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC, autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres, entre outras providências, atribuiu à União, em seu artigo 6º, inciso X, competência para “estabelecer critérios e condições para a declaração e o reconhecimento de situações de emergência e estado de calamidade pública».

Não se infere, dessa forma, no contexto da regulamentação legal hoje vigente, a existência de motivação de ordem financeira ou econômica hábil a justificar a decretação do estado de calamidade pública no sistema jurídico nacional.

Assim, não nos parece que a Lei de Responsabilidade Fiscal tenha inovado na criação de uma nova modalidade de instituição do estado de calamidade, fundado essencialmente por questões financeiras, mas sim que buscou disciplinar os aspectos financeiros abordados na lei diante da decretação do estado de calamidade pública motivado por desastres de ordem natural ou por eventos de natureza humana, consoante disciplinado pelo Ministério da Integração Nacional.

Dessa forma, o alargamento do conceito de calamidade pública como forma de abarcar os eventos de índole meramente econômica e financeira, tais como a crise econômica mundial, a queda da arrecadação, o crescimento das despesas e da dívida pública, entre outros aspectos, não encontra, em princípio, supedâneo na legislação para a decretação do estado de calamidade.

De outra feita, soaria até mesmo contraditório que a Lei de Responsabilidade Fiscal, diploma que se caracterizou pela imposição de regras rigorosas voltadas ao ajuste e equilíbrio das finanças públicas, aplicáveis a todos os entes federados, trouxesse em seu bojo dispositivo que permitisse a flexibilização de suas regras por iniciativa do próprio ente interessado, ao enfrentar períodos de crise financeira.

Ademais, a crise financeira mundial ou nacional afeta, em tese, a todos os entes subnacionais, não sendo possível admitir-se que alguns se valham dos benefícios decorrentes do reconhecimento do estado de calamidade enquanto outros não façam jus ao mesmo tratamento.

Assim sendo, não obstante se faça necessário o reconhecimento da Casa Legislativa respectiva, permitir-se que o próprio ente em dificuldades financeiras declare a situação de calamidade pública exclusivamente por esse motivo representaria uma fragilização extrema da Lei de Responsabilidade Fiscal, configurando uma verdadeira carta de dispensa do seu cumprimento.

3.2. Da iniciativa adotada por diversos entes federados

A iniciativa de alguns entes federados no sentido da decretação do estado de calamidade pública por motivação financeira apresenta-se de forma controvertida, especialmente quanto à possibilidade de conferir os efeitos financeiros previstos no artigo 65 da LRF a situações que não preencham os requisitos concernentes à situação de anormalidade reclamados pela legislação que regula o estado de calamidade pública.

José Maurício Conti assevera que “a decretação de calamidade pública em decorrência de graves problemas financeiros, que podem inviabilizar a prestação de serviços públicos essenciais, eventualmente vindo a causar verdadeiros “desastres” na saúde, educação, segurança pública, limpeza urbana e tantas outras áreas de atuação do poder público, é medida no mínimo inusitada e, talvez não seja exagero dizer, exótica. É também mais uma demonstração da ‘administração-bombeiro’, que só se preocupa em apagar incêndios, várias vezes criticada nesse espaço.”²⁰

Cumprе salientar o alerta sobre decretos de calamidade financeira emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por meio do Comunicado SDG 06/2017:

“O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ALERTA sobre os riscos assumidos por Prefeituras Municipais quando da edição de decretos, sob o argumento de calamidade financeira, para suspender temporariamente pagamentos de despesas do exercício de 2016 e anteriores. A utilização desses instrumentos não encontra amparo no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal e viola inúmeras regras do direito financeiro dentre outras, a quitação de Restos a Pagar e a ordem cronológica de pagamentos, o que poderá trazer implicações no exame de contas anuais.”

Ainda, em reforço à conclusão pela inadequação da decretação do estado de calamidade financeira para obtenção dos benefícios previstos pelo artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Jacqueline Kivitz Arais lembra a existên-

²⁰ “Crise leva as finanças públicas ao ‘estado de calamidade’”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jun-28/contas-vista-crise-leva-financas-publicas-estado-calamidade>. Acesso em 8 ago.2020.

tência de dispositivo específico na própria LRF que contempla as dificuldades financeiras enfrentadas pelos entes:

“A LRF prevê a possibilidade de ocorrência de uma calamidade pública, que já foi objeto de pesquisa nesse trabalho, sendo, portanto, diferente da calamidade financeira decretada por vários entes públicos, como será demonstrado a seguir.

Para da Cruz, Viccari Junior, Glock, Herzmann e Tremel (2001, p. 166), no artigo 66 da LRF fica clara a preocupação do legislador com a possibilidade da ocorrência de uma dificuldade na área econômica:

(...)

Essas dificuldades na área econômica podem vir a prejudicar o cumprimento dos prazos estabelecidos na LRF, por esse motivo a preocupação com a possibilidade dessa ocorrência: (...)”²¹

Vale ressaltar que o dispositivo mencionado contempla a flexibilização dos mesmos artigos 23, 31 e 70, tal como previstos na redação originária do artigo 65 da LRF²².

Contudo, importante pontuar orientação em sentido diverso emanada dos Tribunais de Contas dos Estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, materializada nos pareceres relacionados às contas do ano de 2016, específica e respectivamente quanto à presunção de constitucionalidade da lei estadual que

²¹ “Calamidade Financeira e a Lei de Responsabilidade Fiscal: necessidade pública ou liberdade administrativa?”. Caderno de Finanças Públicas: Brasília, DF, v.19, n.2, p.62, jun.2019. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/51>. Acesso em 8 ago.2020.

²² “Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1o Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

§ 2o A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.

§ 3o Na hipótese do caput, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art. 22.

§4o Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no caput do art. 31 poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.»

reconheceu o estado de calamidade decretado no âmbito do Poder Executivo e dos efeitos dela decorrentes, e do reconhecimento dos efeitos previstos no artigo 65 da LRF em decorrência da decretação de calamidade pública fundada em razões de ordem econômica.²³

Diante do exposto, sem a intenção de aprofundar as razões e os contrapontos na declaração do estado de calamidade financeira, a superveniência da situação de emergência em saúde pública de natureza internacional em virtude da pandemia do Covid-19 surge como reforço interpretativo acerca dos reais objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal ao prever sua flexibilização em casos de calamidade pública, reclamando, assim, a ocorrência de fato de real dimensão cujo impacto inviabilize o estrito cumprimento das obrigações financeiras cometidas aos entes federados.

4. Da conclusão

O objetivo do presente artigo foi trazer os principais aspectos de natureza financeira decorrentes da decretação do estado de calamidade pública, temática cujos contornos ganharam maior evidência em face da pandemia do Covid-19.

Outrossim, buscou-se efetuar um contraponto entre as circunstâncias e magnitude da pandemia – situação indubitosa de calamidade pública – com as situações de decretação de calamidade financeira adotada por muitos entes da federação sob fundamentação de natureza estritamente econômica, pretendendo alçar os efeitos previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nessa medida, com base na amplitude das consequências advindas da aplicação do artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que apontam para a sua excepcionalidade, buscou-se conferir uma interpretação mais condizente ao próprio espírito da lei, enquanto marco legislativo fundamental para o equilíbrio das

²³ Processo n. 101.576-6/17. Rel. Cons. Marianna Montebello Willeman, 30 de maio de 2017. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/Processo/List?numeroProcesso=101576-6/17>. Acesso em: 10 ago.2020. (RJ)

e Balanço Geral do Estado n.1007713. Rel. Cons. Adriene Andrade, 11 de julho de 2017. Disponível em: <https://tconotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/1442342>. Acesso em: 10 ago.2020. (MG)

finanças públicas, afastando da sua incidência as situações de calamidade “pública” financeira, ou somente calamidade financeira, como adotada por alguns entes.

Nessas hipóteses, não se pretende deslegitimar as providências adotadas no âmbito de cada ente, quando implementadas conjuntamente a atos de contenção de despesas e demais medidas restritivas e de racionalização dos serviços, como forma de viabilizar o cumprimento de suas competências e responsabilidades e permitir a continuidade da ação estatal, mas apenas afastar os almejados efeitos disciplinados pelo artigo 65 da LRF às hipóteses de decretação de estado de calamidade fundadas estritamente em motivações de caráter econômico e financeiro.

5. Bibliografia

ABRAHAM, Marcus. Coronavírus e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em <http://genjuridico.com.br/2020/03/23/coronavirus-lei-de-responsabilidade-fiscal/>. Acesso em 1 ago. 2020.

------. Estado de calamidade financeira e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em <http://genjuridico.com.br/2016/11/14/coluna-fiscal-estado-de-calamidade-financeira-e-a-lei-de-responsabilidade-fiscal/>. Acesso em 1 ago.2020.

ARAIS, Jacqueline Kivitz. “Calamidade Financeira e a Lei de Responsabilidade Fiscal: necessidade pública ou liberdade administrativa?” Caderno de Finanças Públicas: Brasília,DF, v.19, n.2, p.1-96, jun.2019. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/51>. Acesso em 8 ago.2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 jul. 2020.

------. Decreto n. 7.257, de 4 de agosto de 2010. Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil -SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm. Acesso em 29 jul.2020.

------. Decreto Legislativo n. 6 de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em 29 jul.2020.

------. Emenda Constitucional n. 106, de 7 de maio de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm. Acesso em 30 jul.2020.

------. Ministério da Integração Nacional. Instrução Normativa n. 2, de 20 de dezembro de 2016. Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2016. Disponível em: <https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/legislacao/Portaria-MI-2---2017--.pdf>. Acesso em 29 jul.2020.

----- . Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019] . Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 29 jul.2020.

----- . Lei n. 12.340, de 1º de dezembro de 2010. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12340.htm. Acesso em 29 jul.2020.

----- . Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm. Acesso em 29 jul.2020.

----- . Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 25 jul.2020.

----- . Lei Complementar n. 164, de 18 de dezembro de 2018. Acrescenta §§ 5º e 6º ao art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei

de Responsabilidade Fiscal), para vedar a aplicação de sanções a Município que ultrapasse o limite para a despesa total com pessoal nos casos de queda de receita que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp164.htm. Acesso em 29 jul.2020.

------. Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm. Acesso em 30 jul.2020.

------. Senado Federal. Resolução do Senado Federal n.º 40, de 20 de dezembro de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Brasília, DF: Senado Federal, [2002]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/562458>. Acesso em: 1 ago.2020.

------. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.357/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 29 de março de 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1079909/false>. Acesso em: 30 jul.2020.

CONTI, José Maurício. Crise leva as finanças públicas ao “estado de calamidade”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jun-28/contas-vista-crise-leva-financas-publicas-estado-calamidade>. Acesso em 8 ago.2020.

DALLAVERDE, Alexsandra Katia. As Relações entre os Poderes na Gestão das Finanças Públicas. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Balanço Geral do Estado n.1007713. Rel. Cons. Adriene Andrade, 11 de julho de 2017. Disponível em: <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/1442342>. Acesso em: 10 ago.2020.

NOGUEIRA, Jozélia. Dívida Pública e Federalismo. In CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). Lei de Responsabilidade Fiscal: Ensaio em Comemoração aos 10 anos da Lei Complementar n.º 101/00. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.199-230.

OLIVEIRA, Weder de. Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2013. v.1.

----- . O equilíbrio das finanças públicas e a Lei de Responsabilidade Fiscal. In CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). Lei de Responsabilidade Fiscal: Ensaio em Comemoração aos 10 anos da Lei Complementar n.º 101/00. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.407-447.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Processo n. 101.576-6/17. Rel. Cons. Marianna Montebello Willeman, 30 de maio de 2017. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/Processo/List?numeroProcesso=101576-6/17>. Acesso em: 10 ago.2020.

SÃO PAULO. Comunicado SDG n. 06, de 22 de fevereiro de 2017. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2017. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/comunicado_sdg_06_2017.pdf. Acesso em: 30 jul.2020.