

CALAMIDADE FINANCEIRA E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: necessidade pública ou liberdade administrativa?

Jacqueline Kivitz Arais

RESUMO

O ponto chave deste trabalho de pesquisa é a gestão das finanças públicas dos entes da federação. Com o intuito de estudar a grave situação em que se encontram muitos entes públicos, foram pesquisados vários títulos especializados em planejamento e finanças públicas bem como relatórios de órgãos oficiais com dados relacionados à gestão pública e artigos especializados. A base desta pesquisa é a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, as leis relacionadas à calamidade pública, os decretos de calamidade financeira e as leis complementares referentes à recuperação fiscal. Conclui-se que, o endividamento público no Brasil já existe desde antes da declaração da independência, tendo sofrido influência do cenário econômico interno e externo no decorrer da história. A fim de garantir uma melhor gestão das finanças públicas foi elaborada a Lei de Responsabilidade Fiscal, que tem como pontos principais o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização. A falta de efetividade no controle e na responsabilização levaram muitos entes públicos a uma situação dramática de desequilíbrio fiscal, sendo necessário que a União promovesse uma série de ações com o objetivo de garantir a recuperação fiscal desses entes públicos. Muito embora esses entes tentassem obter maior liberdade de gestão, procurando se eximir de cumprir com alguns dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, alegando a calamidade financeira, isso não ocorreu, uma vez que, foram elaboradas leis específicas de recuperação fiscal que determinam a definição clara de ações bem como a necessidade de acompanhamento destas pela União. Portanto, a União se propôs a socorrer esses entes em dificuldades financeiras, abrindo mão temporariamente do cumprimento de alguns requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, porém determinou prazos e impôs condições a que os mesmos devem se submeter a fim de que possam se beneficiar desse auxílio.

Palavras-chave: Gestão pública. Dívida pública. Responsabilidade fiscal.

Sumário

INTRODUÇÃO	2
1 ORIGEM E HISTÓRIA DA DÍVIDA PÚBLICA NO BRASIL	5
2 A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E A RESPONSABILIDADE FISCAL NA CONSTITUIÇÃO	14
2.1 A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA	14
2.2 A RESPONSABILIDADE FISCAL NA CONSTITUIÇÃO	19
3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O ESTADO DE CALAMIDADE	23
3.1 IMPORTÂNCIA E MOTIVAÇÃO	24
3.2 EIXOS PRINCIPAIS	28
3.2.1 Planejamento	28
3.2.2 Transparência	33
3.2.3 Controle	36
3.2.4 Responsabilização	40
3.3 CALAMIDADE PÚBLICA	45
3.4 CALAMIDADE FINANCEIRA	52
4 SITUAÇÕES DECORRENTES DA CALAMIDADE FINANCEIRA	70
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	73
REFERÊNCIAS	76

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de pesquisa tem por objetivo o estudo de uma realidade vivida atualmente por diversos setores da Administração Pública no país, relacionada a forma como vem sendo conduzida a gestão das finanças públicas no Brasil, assim como procura descrever quais tem sido as consequências dessa forma de gestão.

Tendo em vista a situação crítica enfrentada por diversos entes da Administração Pública no Brasil atualmente, muitos tem decretado estado de calamidade financeira, com o intuito de flexibilizar alguns dos parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O objetivo dos parâmetros estabelecidos pela LRF é prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas e, conseqüentemente evitar uma calamidade financeira. Neste trabalho de pesquisa busca-se respostas para entender algumas questões como, ao se flexibilizar alguns desses parâmetros, como ficarão os limites impostos para a Administração Pública?

Se, a conclusão da existência de uma situação de estado de calamidade financeira compete apenas ao ente público que a declara? Principalmente se, a calamidade financeira seria um evento previsível? Por fim, quem determina quais são as prioridades numa situação de calamidade financeira?

São analisados pontos como a evolução histórica da dívida pública no Brasil, a responsabilidade fiscal na Constituição Federal do Brasil (CF), a Constituição Econômica, os mecanismos existentes para controle das contas públicas, a eficácia dos mesmos, o estado de calamidade e a pertinência e a legalidade da decretação

do estado de calamidade financeira pelos estados e municípios, as consequências desse estado para a população e a responsabilidade dos gestores públicos.

É sabido que, a irresponsabilidade no gasto do dinheiro público, resultará no futuro em mais impostos, menos investimentos e mais inflação, que é um dos maiores fantasmas que assombra o povo brasileiro, entre tantos outros.

Esse tipo de postura prejudicial ao País é que, com o advento da LRF procurou-se coibir, por meio da implantação de uma mudança institucional e cultural no trato com o dinheiro público, portanto com o dinheiro de todo o povo brasileiro. Partindo desse pressuposto, é possível entender que, um dos objetivos da LRF é justamente evitar um colapso nas finanças públicas e, conseqüentemente, evitar que se chegue a um estado de calamidade financeira.

O artigo 65 da LRF prevê mecanismos específicos para aplicação nos casos de ocorrência de calamidade pública e de estado de defesa ou de sítio, situações que sobrevêm de forma imprevisível e que tem como característica causar um desequilíbrio na gestão pública de uma forma geral, afetando em consequência a situação financeira dos entes públicos.

Diferentemente, o estado de calamidade financeira seria previsível e perfeitamente possível de ser evitado, se fossem aplicados corretamente os parâmetros definidos na mesma LRF, que tem como pontos principais o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização.

Portanto, essa realidade vivida por diversos estados e municípios da União leva-se a questionar a eficácia da aplicação da LRF. Neste sentido, o presente estudo é de grande relevância, uma vez que procura identificar até que ponto a LRF está cumprindo com seus propósitos, se a decretação de estado de calamidade financeira por parte dos estados e municípios encontra amparo legal nesta lei, quais

são as consequências para a população em função especialmente da situação de governabilidade em que se encontram e que virão a enfrentar esses entes públicos.

Importante também destacar os impactos que a decretação de estado de calamidade financeira acarretam na economia do país, uma vez que, no Brasil, a atuação estatal na economia é marcante, encontrando amparo na CF que prevê o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica.

O presente estudo encontra maior relevância ainda, quando procura identificar também, como a LRF pode ser corretamente aplicada a fim de que possa cumprir com o seu papel de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas e, portanto impedir que os entes públicos sejam levados a um estado de calamidade financeira.

O objetivo dessa pesquisa não é uma abordagem da LRF sob o aspecto técnico, mas sim sobre os princípios que baseiam a sua concepção, procurando em especial identificar, discutir e trabalhar os principais instrumentos reguladores das contas públicas do País e a previsão do estado de calamidade financeira com base nos mesmos, assim como as responsabilidades e consequências advindas dessa situação no âmbito administrativo, pois não se pretende efetuar uma análise aprofundada na esfera penal.

O método de abordagem utilizado na pesquisa é o dedutivo, utilizando uma cadeia de raciocínio descendente, partindo de uma análise geral para a particular, e assim chegando a uma conclusão. São utilizados os seguintes métodos de procedimento para o desenvolvimento da monografia: histórico, através de uma breve análise crítica da origem e desenvolvimento da dívida pública no País; dedutivo, visando construir um processo de raciocínio lógico, tendo como premissa ideias gerais com o intuito de chegar a uma conclusão sobre o tema proposto;

estudo de caso, buscando verificar qual posicionamento vem sendo adotado até então, especialmente através de pesquisas jurisprudenciais e de decisões de diversos tribunais.

A técnica de pesquisa aplicada é utilizada a fim de gerar conhecimentos para aplicações práticas visando à solução de problemas específicos. São utilizadas também pesquisas bibliográficas, elaboradas a partir de material já publicado, como livros especializados, artigos jurídicos, periódicos, internet, legislação nacional e jurisprudências.

1 ORIGEM E HISTÓRIA DA DÍVIDA PÚBLICA NO BRASIL

O assunto dívida pública no Brasil não traz boas recordações a população do país, sendo sempre relacionada ao pagamento de juros altos e aos calotes aplicados pelo governo. Segundo nota Técnica do DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio – Econômicos (2015, p. 2)¹ o estudo do impacto da dívida pública no Orçamento deve ser observado também para análise em relação à limitação de investimentos públicos necessários em saúde, educação, segurança, entre outros.

De acordo com Portugal Filho (2009, pp. 14-18)², quando o governo não cumpre com seu papel de promover a estabilidade macroeconômica acaba arcando com os elevados custos da dívida pública.

¹ DIEESE. **Nota Técnica. Número 148 – setembro 2015. Dívida pública brasileira e compressão do orçamento: O que resta aos trabalhadores?** 2015.

² PORTUGAL FILHO, Murilo. **Prefácio – Dívida Pública: A experiência brasileira.** 2009.

Com o tempo, a população ficou menos tolerante com a irresponsabilidade monetária e fiscal dos administradores públicos, passando a exigir uma melhoria na gestão macroeconômica, o que motivou a adoção de medidas importantes para tanto.

Ao final dos anos 1990, por todo o mundo, ocorreram várias reformas institucionais que desenvolveram novas técnicas e ferramentas para o planejamento e a gestão da dívida pública. Nesse sentido, o advento da (LRF), a renegociação das dívidas estaduais e a adoção de um câmbio flexível e de metas de inflação são considerados por Portugal Filho (2009, p. 19) passos importantes, permitindo que o risco da dívida pública diminuísse.

Como entendem os especialistas, o endividamento público, quando bem administrado, é um importante instrumento para garantir o equilíbrio nos investimentos e nos serviços prestados pelo governo, observa Portugal Filho (2009, p. 17). Assim, a partir de 1999 a política fiscal ganhou credibilidade, com o advento da LRF, pois o objetivo da mesma foi promover uma maior disciplina na gestão das finanças públicas.

Conforme Bouças (1950), citado por Silva (2009, pp. 33-34), destacam-se alguns eventos significativos para a formação da dívida pública brasileira. No Brasil colônia alguns governantes já faziam empréstimos, até mesmo pessoais, o que deu origem a dívida interna brasileira, sendo que de 1761 a 1780 todos os anos foram apurados déficits das contas do governo.

Com a vinda da família imperial ao Brasil os déficits cresceram, porém, ao mesmo tempo iniciou-se uma independência econômica, mas ainda assim, ao voltar para Portugal, D. João VI deixou o país numa situação financeira crítica. A independência do Brasil só agravou esse cenário, pois além das dificuldades

financeiras enfrentadas no período que antecedeu a mesma, a estruturação do país recém-instituído demandava gastos elevados, para os quais o mesmo não estava preparado, observa Bouças (1950), citado por Silva (2009, p. 35).

De acordo com Carreira (1980), Leão (2003) e Neto (1980), usados como referência por Silva (2009, pp. 37-43), no Brasil Imperial destaca-se em 1825 a criação de uma comissão para apuração e institucionalização da dívida pública interna e, com base nos trabalhos da mesma foi criada a Lei de 15 de novembro de 1827, que estabeleceu as normas legais básicas para a política de endividamento nacional, perdurando por quase 140 anos. A partir da criação dessa lei é que se inicia a história da dívida interna fundada, que termina o período imperial com valor bastante elevado.

Já a dívida externa brasileira tem origem com o início do império e guarda estreita relação com o cenário socioeconômico do período, tendo características de evolução semelhantes a da dívida interna. Ainda, segundo Silva (2009, pp. 45-46) para se compreender o cenário atual da dívida pública interna do país é importante analisar a mesma nos anos iniciais do período republicano.

Vários títulos foram emitidos no período de 1902 a 1956, com o objetivo principalmente de cobrir déficits orçamentários, financiamento de obras, aquisição de ativos, pagamento de empréstimos compulsórios, sendo fundamentais para a política de financiamento da república. De acordo com Neto (1980), citado por Silva (2009, p. 47), nesse período o governo financiou, via emissão de moeda, quase que a totalidade do déficit público, pois não dispunha de crédito público e não havia condições de aumentar a carga tributária, o que causou o aumento da inflação.

Foram realizadas em 1956 e 1962 duas grandes consolidações, que se caracterizaram por uma reestruturação do serviço da dívida interna, nas quais se

destacam a substituição de títulos e a alteração na forma de resgate, observa Silva (2009, p. 48).

Com relação à dívida externa nesse período inicial da república Silva (2009, p. 49) descreve que a mesma foi marcada por sucessivos empréstimos de consolidação, fazendo com que o país diminuísse consideravelmente sua participação nos mercados financeiros privados e até se ausentasse por um período de negociação, retornando próximo a década de 1960.

De acordo com Abreu (1999) citado por Silva (2009, p. 51), no final do século XIX e início do século XX a economia brasileira enfrentou sérias dificuldades, o que levou a suspensão de pagamentos da dívida externa, sendo necessárias várias negociações nesse período, buscando a consolidação da dívida o que gerou a emissão de novos títulos com novas taxas de juros e prazo de amortização.

Conforme descrevem Cardoso e Dornbusch (1989), citados por Silva (2009, p. 53), todas essas consolidações foram necessárias em função do rápido crescimento do endividamento externo do país e, uma longa negociação levou ao acordo permanente da dívida externa de 1943, alongando seu prazo por quarenta a sessenta anos e reduzindo principal e juros.

Mesmo assim, déficits comerciais elevados, descontrole sobre a importação, expansão nos serviços de infraestrutura e industrialização, financiados em grande parte com garantias do governo, inflação, baixo crescimento econômico e crise no balanço de pagamentos levam novamente ao desequilíbrio das contas externas do país no período de 1950 a 1964. Em 1964 o governo lança reformas institucionais que causam grandes alterações na gestão e nas características das dívidas públicas interna e externa do Brasil.

A história da dívida pública é ainda particularmente interessante para
melhor conhecer os diversos ambientes econômicos – internos e externos –

enfrentados pelo país nos últimos anos, na medida em que tais eventos têm impacto direto sobre seu tamanho e composição. (PEDRAS, 2009, p.57)³

A dívida externa do início dos anos 1980 tem sua origem nos fatores externos, assim como na metade dos anos 1990 fatores domésticos causaram elevação na dívida interna.

Segundo Pedras (2009, pp. 57-60), as reformas ocorridas em 1964 tinham por objetivo gerar um padrão de desenvolvimento sustentável para o país, por meio de implementação de diversas políticas de modernização da economia. Nesse período pode-se destacar a realização das reformas no sistema fiscal e financeiro, a edição da Lei n.º 4.357 de 16 de julho de 1964 que criou a correção monetária e da Lei n.º 4.595 de 31 de dezembro de 1964 que instituiu a reforma bancária e criou o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional (CMN).

O Banco Central passou a ser responsável pela emissão de títulos para a realização de política monetária e para o financiamento da dívida pública, assim como a correção monetária representou um grande avanço no mercado de títulos públicos. Até 1969 as taxas de crescimento da dívida pública interna se elevaram, assim como a economia também teve um crescimento extremo no mesmo período, mesmo assim os títulos emitidos ainda não eram suficientes para a cobertura dos déficits orçamentários, o que ocorreu a partir de 1969.

O início da década de 1970 ficou marcado pelo sucesso da política de endividamento, alavancada pelo crescimento da economia como pela redução da inflação, sendo assim a dívida pública deixa de ser apenas um instrumento de financiamento do governo passando a influenciar positivamente a política monetária. De acordo com Pedras (2009, pp. 61-64), o choque do petróleo ocorrido em 1974 e 1980 causou aumento nas taxas de inflação e redução no crescimento, o que levou

³PEDRAS, Guilherme Binato Villela. **Dívida Pública – A experiência brasileira**. 2009.

ao descontrole do déficit público, que se manteve apesar de um melhor crescimento do país nos anos de 1984 e 1985. A década de 1980 foi marcada por crises fiscais que demandaram a necessidade de alterações na estrutura fiscal, o que levou a criação da Secretaria do Tesouro Nacional em agosto de 1986, com o objetivo de centralizar o controle dos gastos públicos assim como torná-lo mais efetivo.

O decreto n.º 94.443 de 12 de junho de 1987 determinou a transferência da administração da dívida pública do Banco Central para o Ministério da Fazenda, nessa época surgiu um novo título com indexação diária, que futuramente se tornou um importante instrumento para o governo manter sua capacidade de investimento.

A Constituição de 1988 promoveu alterações na relação entre autoridade monetária e autoridade fiscal e, uma delas é que o Banco Central ficou impedido de financiar o governo.

Posteriormente, em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal tornou ainda mais rígida a legislação ao estabelecer que as colocações para a carteira do Banco Central só poderiam ser efetuadas à taxa média do leilão realizado, no dia, em mercado, regra que permanece até os dias atuais. (PEDRAS, 2009, p. 64)

Ainda, segundo Pedras (2009, pp. 64-66), no início da década de 1990 a remuneração deixou de ter indexação diária, gerando benefícios consideráveis para o governo, porém causou uma profunda redução na liquidez da economia. Em 1994 com o lançamento de um plano inovador, o Plano Real, o país conseguiu controlar a inflação, o que levou a uma estabilidade econômica que veio a causar algum impacto sobre a dívida pública interna.

Na visão de Pedras (2009, pp. 66-67), embora a estabilização da economia tenha trazido muitos benefícios, isso não causou sobre a dívida pública o impacto esperado, mas podem-se notar os esforços efetuados para melhorar o perfil da dívida pública interna. A continuidade das políticas monetária e cambial e o

compromisso com a responsabilidade fiscal levaram confiança aos investidores, possibilitando avanços na administração da dívida pública.

Já quanto à evolução da dívida externa, Pedras (2009, pp. 69-71) considera que a mesma reflete o panorama internacional no período, de 1964 até o segundo choque do petróleo em 1979, onde os desenvolvimentos do país e da economia internacional criaram um ambiente propício para a acumulação da dívida, tanto pública como privada, com abundante entrada de capitais, utilizados também para financiar os déficits fiscais do governo que ainda existiam.

A partir de 1973 com o primeiro choque do petróleo o cenário internacional começou a mudar e, o segundo choque do petróleo dificultou a obtenção de recursos externos, pois as taxas de juros aumentaram o que levou os países em desenvolvimento como o Brasil a viverem uma nova crise da dívida externa.

Os reflexos da acumulação da dívida externa se fizeram sentir na economia nacional, causando uma retração no crescimento econômico, uma vez que a economia interna ficava dependente das restrições externas.

De acordo com Pedras (2009, pp. 71-73), a década de 1980 foi marcada por várias tentativas de renegociação da dívida externa com o país recorrendo à cooperação internacional, porém como as dificuldades eram enfrentadas também por diversos países em desenvolvimento foram necessárias soluções a nível global.

Em 1987 o Brasil declara a moratória da dívida externa, com a suspensão do pagamento de juros sobre a dívida, porém isso não solucionou os problemas do país sendo que, em 1988 foi assinado novo acordo colocando fim a moratória.

Na década de 1990, Pedras (2009, pp. 74-76) observa que, a retomada das linhas de crédito ao país se tornou essencial, o que levou a celebração de novos acordos que seriam de extrema importância para a solução da dívida externa.

Esses acordos definiam que a União passava a ser a responsável pela dívida externa e não mais o Banco Central, separando as atribuições das autoridades monetária e fiscal. Definiam também a existência de garantias para os títulos emitidos e a possibilidade do país realizar operações com esses novos títulos. A estabilidade econômica gerada pelo Plano Real em 1994, trouxe a necessidade de captação de recursos externos e, nesse cenário, agora é possível que o país escolha em qual mercado deseja realizar a captação, assim como escolher qual o melhor prazo e custo para a mesma. A situação econômica do país nesse período permitiu que, pela primeira vez, fosse emitido no mercado internacional um título denominado em reais, o que viria a fortalecer a moeda nacional no mercado externo, salienta Pedras (2009, p. 76).

Na década de 2000 passou a se adotar a emissão de títulos com vencimentos de longo prazo, entre 20 e 30 anos, com o intuito de garantir o emprego de recursos intergerações, diferente do que era feito até então, assim como cresceu a emissão de títulos vinculados aos índices de preços pré-fixados e não mais atrelados a índices variáveis, conforme análise do DIEESE (2015, p. 5).

Pedras (2009, pp. 76-77) considera que, a elevação da entrada de dólares na economia do país a partir de 2006, diminuiu a necessidade de financiamento por meio de emissões externas, o que permite inclusive que o país realize quitação de parcelas da dívida externa. Nessa fase a administração da dívida externa torna-se confortável, pois a mesma apresenta-se bastante reduzida e diluída ao longo do tempo, apresentando risco cambial baixo, fazendo com que o mercado reconheça a qualidade do país para investimentos, o que perdurou até a crise econômica interna que atingiu o país no ano de 2015.

Segundo Nota Técnica do DIEESE (2015, p. 11), em 2014 parcelas significativas da dívida pública eram remuneradas pela taxa SELIC assim como uma grande parte do orçamento público é destinado ao pagamento dos juros da dívida pública, fazendo com que as variações da taxa impactem os níveis da dívida pública e afetem a possibilidade de investimentos pelo governo. De acordo com o Professor Alexandre Barbosa, citado pelo DIEESE:

As taxas de juros elevados determinam um 'patamar de rentabilidade mínimo para as empresas concessionárias de serviços públicos, prejudicando o próprio governo no cumprimento dos objetivos referentes à execução de investimentos e na realização de preços compatíveis com a economia do país. Tem-se também uma 'pressão de custos sobre o sistema produtivo', que impede o crescimento do mercado de capitais, relegando inteiramente ao BNDES desde as funções de financiamento dos investimentos em infraestrutura aos projetos de internacionalização das corporações brasileiras; e, como observado impõe barreiras à expansão do gasto social por parte da União. (DIEESE, 2015, p. 17)

A partir de 2012 as expectativas em torno de um descontrole sobre a inflação levaram a uma trajetória de elevação da taxa SELIC, isso acarretou o aumento dos valores gastos com o pagamento da dívida pública e uma retração na economia, o que leva a diminuição de arrecadação pelo poder público, afetando o superávit primário do governo e o investimento do capital estrangeiro no país.

Segundo conclusão de Pedras:

A história da dívida pública no Brasil mostra um processo de avanços e retrocessos ao longo do tempo. A composição da dívida apresentou sensíveis variações, refletindo as diversas conjunturas econômicas experimentadas pelo país. Em que pese essa constatação, houve também inequívoca tendência de melhora. (PEDRAS, 2009, p. 77)

A análise dessas informações históricas relacionadas à dívida pública brasileira indica a forte influência do cenário econômico interno e externo na composição e evolução da mesma, sendo que a forma como o governo intervém na economia, por meio da definição da política econômica é preponderante na composição do cenário econômico. O endividamento dos entes públicos é a principal

justificativa para a decretação do estado de calamidade financeira, portanto entender a trajetória desse endividamento é de grande importância para este trabalho.

Muito embora o estado de calamidade financeira seja invocado por estados e municípios, a dependência destes dos recursos repassados pela União, bem como a dívida dos mesmos com esta, faz com que os estados e municípios sejam grandemente impactados pela crise econômica vivida pelo país, seja direta ou indiretamente, por meio das dificuldades enfrentadas nas administrações locais ou por meio das relações com a União.

Devido à importância do cenário atual da dívida pública nas situações de calamidade financeira alegada por diversos entes públicos, o mesmo será abordado com mais detalhes no capítulo de estudo da calamidade financeira.

2 A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E A RESPONSABILIDADE FISCAL NA CONSTITUIÇÃO

2.1 A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA⁴

A constituição de 1988 é conhecida como a constituição cidadã por prever inúmeros direitos humanos e fundamentais, sendo que a economia é um dos instrumentos a ser utilizado para a garantia desses direitos.

Segundo Santiago (2009), a ordem econômica deve respeitar as regras estabelecidas na constituição, a fim de que não haja margem para que os governantes façam o que bem entenderem, pois isso acarretaria um clima de

⁴Referência Principal: SANTIAGO, Luciano Sotero. **Saber Direito - Constituição Econômica**. 2009.

insegurança econômica, levando entre outras coisas, a um receio por parte dos investidores, nacionais e estrangeiros, em aplicar seus recursos no país.

O capítulo referente à constituição econômica tem por objetivo organizar a estrutura da ordem econômica no país, estabelecer limites do poder econômico, definindo o que se pode ou não fazer e garantir a implementação de políticas públicas. Em um estado social existe a preocupação com o poder econômico, pois o mesmo propiciará meios para que o estado implemente políticas públicas que venham a reduzir a miséria. Para Santiago (2009), o mercado é um patrimônio público, de todos, pois ele não deve atender a interesses particulares, mas da sociedade em geral.

Tendo por base esse aspecto descrito, pode-se verificar que no capítulo dedicado a ordem econômica e financeira do país, um dos fins da mesma é alcançar o bem estar social, diminuindo a pobreza, propiciando o pleno emprego, sendo que esses objetivos serão alcançados a partir do desenvolvimento econômico.

A Constituição Econômica brasileira, em seu artigo 170 apresenta expressamente nove princípios. Cada um desses princípios serve de fundamento para as normas que organizam a estrutura da ordem econômica prevista na constituição de 1988 e, de acordo com Lenza (2013, pp. 1344-1346), buscam garantir que pontos importantes para o desenvolvimento econômico e social sejam respeitados, como será demonstrado a seguir.

O princípio da soberania nacional é o fundamento da República Federativa do Brasil e, em relação à ordem econômica tem por objetivo evitar que outros países venham a influenciar arbitrariamente na economia nacional, sendo que o interesse nacional deverá sempre orientar as regras para investimentos de capital estrangeiro.

A propriedade privada a que o constituinte quer fazer referência com esse princípio é a dos meios de produção, sendo que esta terá também que atender a sua função social como princípio da ordem econômica.

Para Lenza (2013, pp. 1346-1347), como princípio da ordem econômica, a livre concorrência deverá ser exercida de forma a respeitar a justiça social e a dignidade do cidadão, sendo que a constituição prevê, no artigo 173, § 4.º que o abuso do poder econômico que vise impedir a concorrência será reprimido pela lei. De acordo com o artigo 5.º, XXXII da CF, a defesa do consumidor é um direito fundamental e, com esse princípio, o constituinte visa contemplar a parte mais fraca da relação de consumo, o consumidor.

O desenvolvimento sustentável é o meio para garantir que o princípio de defesa do meio ambiente seja observado, nesse caso, a produção de riquezas e a atividade econômica devem respeitar os limites necessários para a preservação do meio ambiente, pois o meio ambiente equilibrado é um direito de todos.

Podemos ver claramente a importância dada ao estado do bem estar social, pois o artigo 3.º, III da Constituição estabelece como objetivo fundamental erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, também considerado como princípio da ordem econômica. Através do emprego é que o cidadão pode garantir uma vida digna, portanto a ordem econômica deve observar o princípio da busca do pleno emprego nas ações a serem desenvolvidas. Ao estabelecer o princípio do tratamento favorecido para empresas de pequeno porte, procura-se evitar o abuso do poder econômico e garantir a livre concorrência com o máximo de igualdade de condições, conclui Lenza (2013, p. 1348).

As principais funções da Constituição Econômica são organizar a estrutura econômica do estado, limitar o poder econômico tanto público como particular e

implementar políticas públicas, de acordo com Santiago (2009). O estudo da função de implementação de políticas públicas atribuída a Constituição Econômica é de vital importância para a presente pesquisa, uma vez que a situação de calamidade financeira declarada por diversos entes públicos impacta principalmente essa função essencial do estado.

Também, de acordo com Santiago (2009), ao prever na CF as normas para garantia de uma democracia econômica e social, a implementação de políticas públicas deixa de ter um caráter político e, temos então, a judicialização das políticas públicas, ou seja, passa a ser possível se pleitear o direito ao cumprimento destas por meio do poder judiciário.

A CF busca promover a democratização do poder judiciário, ficando este aberto às demandas sociais, uma vez que, pode-se pleitear ao poder judiciário, por meio da atuação do Ministério Público, a efetivação de políticas públicas, como a construção de uma creche que seja necessária.

Ainda existe muita controvérsia nesse sentido, especialmente se a judicialização das políticas públicas não caracterizaria uma violação do princípio da separação dos poderes, porém Santiago (2009) ressalta que, a ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 45 deixa clara a interpretação do Supremo Tribunal Federal - STF no sentido de que, não ocorre essa violação, como se pode ver pela transcrição da sua ementa:

ADPF - Políticas Públicas - Intervenção Judicial - "Reserva do Possível" (Transcrições)ADPF45MC/DF*RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO. EMENTA: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBITRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA

"RESERVA DO POSSÍVEL". NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO "MÍNIMO EXISTENCIAL". VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO)

Continuando, Santiago (2009) aborda outro ponto polêmico, relacionado ao poder discricionário do gestor público, que também poderia estar sendo violado quando se torna possível pleitear, via judiciário, a implementação de políticas públicas. Porém, o poder discricionário como prerrogativa atribuída ao gestor público não significa que o mesmo possa fazer algo quando e como quiser, pelo contrário, o STF, por meio da ADPF 45 já reconheceu que a implementação de políticas públicas é um ato vinculado à previsão constitucional, portanto, o estado está obrigado a cumprir.

A grande justificativa do poder público para não cumprir com a sua obrigação de implementação de políticas públicas é que não existem recursos para isso, porém, é comprovado que o Brasil possui uma das maiores cargas tributárias do mundo, nunca se arrecadou tanto com impostos como nos últimos anos, portanto é necessário que o poder público comprove a inexistência desses recursos, em consonância com o princípio da transparência, a que está sujeito, conclui Santiago (2009).

Com base nessa análise, podemos verificar que, a própria Constituição de 1988 consagra a democracia participativa, onde a sociedade pode participar do processo de definição das políticas públicas prioritárias para atender as suas necessidades fundamentais, bem como pode fiscalizar o cumprimento das mesmas, através do Orçamento Participativo, conforme previsto no artigo 165 da CF, § 9.º:

Art. 165.

[.....]

§ 9.º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos;

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11.º do art. 166. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015) (BRASIL, 2.014, p. 101 e 102)

A lei que atende esse dispositivo é a Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como a LRF, que prevê em seu artigo 48:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (BRASIL, 2013, p. 1.720)

Portanto, fica claro que, para que se dê efetividade a função de implementação de políticas públicas atribuída a Constituição Econômica, a LRF é instrumento essencial.

2.2 A RESPONSABILIDADE FISCAL NA CONSTITUIÇÃO

A LRF surgiu com o intuito de trazer uma mudança institucional e cultural na forma de administrar o dinheiro público, pois visa impedir que os administradores pratiquem atos irresponsáveis que, no futuro, venham a causar dificuldades para que os entes públicos implementem as políticas públicas de sua competência, é o que entende Tavares, Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, na apresentação da obra de Khair (2000, p. 9).

Conforme da Cruz, Viccari Junior, Glock, Herzmann e Tremel (2001, p. 9), o objetivo principal desta lei é orientar e corrigir o rumo da Administração Pública, em todas as esferas de governo, muito mais do que punir administradores públicos, uma

vez que existem leis específicas para isso. O artigo 163, inciso I da CF prevê que, lei

complementar deveria dispor a respeito das finanças públicas e, para isso foi criada a Lei Complementar n.º 101, em 04 de maio de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que é como será referida neste trabalho.

O surgimento da LRF não exclui a aplicação da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, que “Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” (Brasil, 2013) de acordo com da Cruz, Viccari Junior, Glock, Herzmann e Tremel (2001, p. 9), muito embora exista o substitutivo de projeto de Lei n.º 135/96, ainda em tramitação no Congresso Nacional (BRASIL, Câmara Federal, 2017).

Também de acordo com da Cruz, Viccari Junior, Glock, Herzmann e Tremel (2001, pp. 13-15), em seu artigo 1.º, a LRF estabelece a previsão constitucional em que está amparada:

Art. 1.º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1.º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2.º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. (BRASIL, 2013, p. 1.711 e 1.712)

O Capítulo II do Título VI da CF mencionado, trata das finanças públicas e dos orçamentos, mais especificamente os artigos 163, 164, 165, 166, 167, 168 e 169, sendo que nos artigos 163 e 164 estão estabelecidas as normas gerais:

CAPÍTULO II
DAS FINANÇAS PÚBLICAS
Seção I
NORMAS GERAIS

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização financeira da Administração Pública direta e indireta;

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central. (BRASIL, 2014, p. 101)

De acordo com da Silva (2013, p. 749), a constituição de 1988 procura inovar ao prever um sistema orçamentário que contemple um planejamento estrutural por meio de um orçamento – programa. Nesse sistema, o planejamento prioriza o desenvolvimento econômico e social, sendo que constituem etapas desse planejamento estrutural o orçamento fiscal, os orçamentos de investimentos das empresas e o orçamento da seguridade social.

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública e, assim, todos os planos e programas deverão ter suas estruturas nele estabelecidas. Esse planejamento estrutural, segundo Cardona, citado por da Silva (2013, p. 749) possibilita a integração entre a política fiscal e a política econômica, o que caracteriza a concepção de orçamento – programa, introduzido pela Constituição de 1988.

A integração entre política fiscal e política econômica é essencial para o equilíbrio financeiro, sendo assim, o plano econômico de um ente público deve estar alinhado com o plano econômico do país. Pode-se verificar que, essa estrutura de planejamento está em consonância com as funções da Constituição Econômica, que são organizar a estrutura econômica do estado, limitar o poder econômico tanto público como particular e implementar políticas públicas.

A evolução para o orçamento – programa consagra princípios constitucionais orçamentários que visam garantir esse caráter inovador, previstos no artigo 165, de acordo com da Silva (2013, pp. 749-757), como será elencado a seguir.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1.º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2.º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

[.....]

§ 5.º A lei orçamentária anual compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 2014, p. 101 e 102)

O princípio da exclusividade está previsto no artigo 165, § 8.º e, tem por objetivo evitar que outras normas que não sejam relacionadas à questão sejam incluídas na lei orçamentária. Em consonância com a nova concepção orçamentária, o princípio da programação previsto no § 4.º do artigo 165 visa garantir que o que está previsto no plano governamental seja alcançado. No § 5.º do artigo 165 observa-se o princípio da anualidade, sendo que o mesmo prevê o período de tempo de um ano para a execução do orçamento.

O princípio da unidade estabelece que as peças orçamentárias sigam uma unidade de orientação política, onde haja uma vinculação dos instrumentos orçamentários e planos governamentais, conforme §§ 1.º a 5.º do artigo 165. A garantia da inclusão nas peças orçamentárias das ações programáticas de cada

órgão se dá em função do princípio da universalidade, previsto no artigo 165, § 5.º.

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública somente pode agir de acordo com o previsto em lei, e esse fundamento também se aplica à matéria orçamentária. O princípio da legalidade torna-se ineficaz se não tiver efeitos práticos, por esse motivo é necessário um sistema de controle, por meio da fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Administração Pública.

Por fim, da Silva (2013, pp. 762-763) entende que a constituição Brasileira estabelece tipos de controle, como o controle da legalidade dos atos, o controle da legitimidade, o controle de economicidade, o controle de fidelidade funcional e o controle de resultados, de cumprimento de programa de trabalho e de metas.

Em consonância com esse entendimento, importa destacar a conclusão de da Cruz, Viccari Junior, Glock, Herzmann e Tremel (2001, p.14), de que a LRF visa responsabilizar especificamente as ações relativas à gestão financeira, inovando ao promover um acompanhamento sistemático do desempenho financeiro mensal, trimestral, anual e plurianual, com o propósito de alcançar e tentar manter relativa estabilidade econômica do país.

Portanto, a LRF tem sua motivação e fundamentos estabelecidos na Constituição Brasileira de 1988 e, a mesma é, com certeza, um instrumento de extrema importância para que os objetivos constitucionais sejam atendidos, entre eles os estabelecidos pela Constituição Econômica, que tem como instrumentos para sua efetivação uma estrutura de planejamento, aprimorada com a LRF, sendo imprescindível que a mesma seja efetiva em sua aplicação, especialmente quanto às formas de controle previstas.

3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O ESTADO DE CALAMIDADE

3.1 IMPORTÂNCIA E MOTIVAÇÃO

Sabe-se que, é muito mais benéfica a adoção de medidas que impeçam a ocorrência de determinadas situações, do que deixar que as mesmas se concretizem, para só então tentar reparar as possíveis consequências prejudiciais acarretadas por elas. Este posicionamento ganha maior importância quando se trata do uso do dinheiro público, não apenas pela vultuosidade do mesmo, mas também pelo caráter de interesse comunitário investido a ele.

Atos irresponsáveis praticados pelos administradores públicos não são desconhecidos da população, de acordo com da Cruz, Viccari Junior, Glock, Herzmann e Tremel:

Corrupção, impunidade, desonestidade, comissão parlamentar de inquérito, falta de ética, falta de decoro parlamentar, desvio de bens e/ ou de verbas públicas, fraudes em processos de licitação/compras, superfaturamento de obras e/ ou serviços, publicidade oficial usada para promoção pessoal, nomeação de servidores sem concurso público são palavras constantemente empregadas, tanto pela mídia brasileira como pela estrangeira em relação à Administração Pública e que foram incorporadas ao vocabulário da população nos últimos anos, em quase todos os países e em qualquer parte do mundo, e não poderia ser diferente no Brasil. (DA CRUZ, VICCARI JUNIOR, GLOCK, HERZMANN E TREMEL, 2001, p. 7)

Para Tavares, Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, na apresentação da obra de Khair (2000, p. 9), aumento de impostos e redução na capacidade de investimentos são apenas algumas das consequências dos atos praticados por administradores irresponsáveis, em qualquer esfera de governo e, a sociedade não admite mais essas práticas, pois já sabe que quem sofrerá as consequências do mau uso do dinheiro público é o próprio cidadão.

Para tanto, a LRF é instrumento importante, pois segundo da Cruz, Viccari Junior, Glock, Herzmann e Tremel (2001, p. 9), o objetivo primordial da mesma não é punir administradores públicos, pois existem leis específicas para isso, mas sim direcionar a Administração Pública para um novo modelo de gestão, baseado na limitação dos gastos públicos as receitas existentes.

Num cenário onde as operações de crédito estão cada vez mais escassas, os municípios em especial, dependem cada vez mais dos recursos provenientes de suas receitas correntes para poder suportar suas despesas. Ao mesmo tempo, como reflexo de uma maior preocupação com o social, os gastos na área social e com infraestrutura urbana tem elevado o montante das despesas dos entes públicos em geral, segundo análise de Khair (2000, pp.14-15).

De acordo com Pereira (2003, p. 182), como parte de um processo de redemocratização e descentralização do estado, buscou-se aumentar a capacidade dos governos estaduais e municipais para geração e captação de recursos, assim como aos mesmos foi delegada a competência para decidirem onde se dará a aplicação destes, o que veio a servir de contexto para a concepção da LRF.

Para tanto, ainda de acordo com Khair (2000, p. 15), a LRF é um importante instrumento para contribuir com o incremento da receita própria do ente público, uma vez que, a mesma prevê que o governante tem por obrigação instituir e arrecadar todos os tributos que sejam de sua competência, sendo que, para que isso seja possível, também coloca obstáculos à renúncia de receitas. Por outro lado, a mesma lei estabelece parâmetros e limites para as despesas de tal modo que essas estejam em conformidade com as receitas, utilizando-se para tanto de técnicas de planejamento governamental, organização, controle interno e externo e, principalmente, priorizando a transparência das ações governamentais perante a população, ressaltam da Cruz, Viccari Junior, Glock, Herzmann e Tremel (2001, p. 9).

Segundo Speck (2002, p. 43) a LRF tem importante papel para que seja incorporado pelos administradores públicos municipais, estaduais e federais a preocupação com os limites de gastos, impedindo assim o déficit nos orçamentos

públicos. Importante destacar que, a LRF estabelece que, a prestação de contas dos atos dos governantes de estados e municípios seja feita de forma simplificada, para que a comunidade que o elegeu, por meio de seu poder Legislativo, possa exercer seu papel de fiscalização, destaca Martus Tavares, Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, na apresentação da obra de Amir Antonio Khair (2000, p. 9).

No entendimento de Pereira (2003, p. 183), a ideia da LRF levou em consideração experiências internacionais e, por meio de mecanismos de controle de gastos e consequente sanção para gestores que não os cumprirem, a mesma apresenta-se como um código de conduta para os administradores públicos nos três poderes e nas três esferas de governo.

Segundo da Cruz, Viccari Junior, Glock, Herzmann e Tremel (2001, p. 15), na tentativa de alcançar uma relativa estabilidade econômica no Brasil, assim como garantir a sua manutenção, as autoridades fazendárias remeteram, em abril de 1999 o projeto de lei para o Congresso Nacional. A exposição de motivos Interministerial, emitida pelos Ministérios de Orçamento e Gestão, Fazenda, Previdência e Assistência Social, que acompanhava o projeto, deixava claro os esforços para alcançar a estabilidade fiscal, como se pode verificar:

2. Este Projeto integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal – PEF, apresentado a sociedade brasileira em outubro de 1988, e que tem como objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia.
3. O PEF contempla medidas de curto prazo e medidas de natureza estrutural. As primeiras asseguram os resultados anunciados no Programa para o período 1999-2001, já na sua forma revisada a partir das mudanças na política econômica ocorridas em janeiro deste ano. As segundas criam as condições para que os resultados alcançados nesse triênio se tornem permanentes, dando base à estruturação de um novo regime fiscal no País.
4. As medidas de curto prazo já foram aprovadas pelo Congresso Nacional e implementadas pelo Executivo. As medidas de natureza estrutural estão sendo apreciadas pelo Legislativo, onde se destacam a Proposta da Reforma Tributária e a Regulamentação das Reformas da Previdência e da Administração.

5. Este Projeto de Lei – publicamente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – também faz parte desse elenco de importantes inovações estruturais da Administração Pública que, após aprovado, terá vigência num ambiente fiscal mais favorável, sedimentado pelos efeitos positivos do PEF, da reestruturação das dívidas dos Estados e dos Municípios, da reorganização do sistema bancário estadual e de outras medidas de ajuste fiscal implementadas pelos governos estaduais e municipais. (BRASIL, 1999, p. 10.145 e 10.146)⁵

O artigo 1.º da LRF ao fazer referência à responsabilidade na gestão fiscal relaciona os principais fatores a serem observados para que a mesma se torne uma realidade, conforme descrevem da Cruz, Viccari Junior, Glock, Herzmann e Tremel:

- a) Ação planejada e transparente;
- b) Prevenção de riscos e correção dos desvios;
- c) Afetação do equilíbrio das contas públicas;
- d) Cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas;
- e) Obediência a limites, visando ao equilíbrio das contas públicas;
- f) Condições no que tange a renúncia de receita;
- g) Condições no que tange a geração de despesas com pessoal;
- h) Condições no que tange a geração de despesas com a seguridade social e outras;
- i) Condições no que tange a geração de despesas com as dívidas consolidada e mobiliária;
- j) Condições no que tange a operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
- k) Condições no que tange a concessão de garantias;
- l) Condições no que tange a inscrição em restos a pagar.

(DA CRUZ, VICCARI JUNIOR, GLOCK, HERZMANN E TREMEL, 2001, p. 16)

De acordo com Speck (2002, p. 45), ao prever mecanismos para que todos os cidadãos participem do processo de planejamento, bem como de acompanhamento e prestação de contas dos gastos públicos, a LRF torna-se de suma importância para o verdadeiro exercício da cidadania.

É inegável a importância da LRF no processo de mudança no trato do dinheiro público, além do que os motivos que levaram a criação da mesma deixam clara a consciência de que é necessário um equilíbrio entre as receitas e despesas, a fim de garantir a estabilidade fiscal e, por consequência, da economia do país.

⁵ BRASIL. Projeto de Lei n.º 18, de 1999 “Regula o art. 163, incisos I, II, III e IV, e o art. 169 da Constituição Federal, dispõe sobre os princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem assim altera a Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990”. 2017.

Porém, o sucesso da LRF depende e muito de um cuidadoso planejamento, de um controle dinâmico e transparente e de uma efetiva fiscalização, com a consequente punição, sendo que a sociedade tem importante papel para isso, tanto nas etapas de planejamento e execução e, principalmente na prestação de contas, utilizando-se para isso dos próprios instrumentos previstos na LRF.

3.2 EIXOS PRINCIPAIS

3.2.1 Planejamento

Planejar ações é de vital importância para que se alcance o sucesso na realização das mesmas, ainda mais na grandiosidade do universo da Administração Pública. Para que se possa avaliar se uma ação alcançou os objetivos esperados é preciso primeiramente que se estabeleça quais são esses objetivos e, como os mesmos podem ser alcançados, sendo o planejamento a ferramenta hábil para isso.

Segundo Pereira (2003, pp. 120-121), o planejamento não se resume em uma única ação, como a concepção de um plano, mas caracteriza-se como um processo que envolve a elaboração, execução, controle e avaliação de um projeto no qual são fixados objetivos gerais e metas específicas, bem como as ações que permitirão que o mesmo se concretize.

Este processo de planejamento é dinâmico e também deve ser tecnicamente exequível e viável economicamente, assim como atender a conveniência da sociedade e ter aceitação política. Como já vimos anteriormente, ao falarmos da Constituição Econômica, é comum a intervenção do Estado na economia a fim de garantir uma estabilidade econômica do país e assim possibilitar que os serviços públicos sejam colocados à disposição da população, atendendo assim seus anseios e necessidades.

Portanto, dá-se destaque ao planejamento econômico como instrumento de Administração Pública, uma vez que isso tem se mostrado mais eficiente, conforme entende Pereira (2003, pp.121-123).

Por outro lado, outro instrumento da Administração Pública é o planejamento governamental, que deixa de ter um caráter técnico e passa a ser uma função permanente do governo e, tem caráter imperativo por previsão constitucional, pois a mesma determina a formulação de planos, de forma ordenada e sequencial, a fim de garantir que os objetivos estabelecidos sejam atendidos.

Complementando, Pereira descreve que:

Em relação às fases de planejamento, podem ser classificadas na seguinte ordem: definição e equacionamento preliminar do problema; elaboração das diretrizes básicas do planejamento; fixação dos objetivos; coleta preliminar de dados; levantamentos e pesquisas complementares; estabelecimento de projeções e previsões; análise e discussão dos dados; apresentação de alternativas ou opções; formulação de decisões ou propostas; integração de planos parciais, desdobramento em planos derivados ou replanejamento; redação e apresentação do plano. (PEREIRA, 2003, p. 120 e 121)

O artigo 1.º, § 1.º da LRF dispõe que:

Art. 1.º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§1.º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2013, p. 1.711).

Como já mencionado, um dos fatores elencados no artigo 1.º da LRF como necessários para a responsabilidade na gestão fiscal é uma ação planejada e transparente.

De acordo com da Cruz, Viccari Junior, Glock, Herzmann e Tremel (2001, p. 16), identificar os objetivos que se deseja alcançar, bem como adotar as

providências necessárias para que esses objetivos se concretizem e sejam

atingidos, como garantir a estrutura e os recursos a serem utilizados para isso, é o principal propósito do planejamento.

A LRF inova a proposta de planejamento, aprimorando-o com a inclusão de novos instrumentos e informações, como estipular metas e limites, condições para a renúncia de receita e para a geração de despesas, inclusive com pessoal e de seguridade, para a realização de operações de crédito e para concessão de garantias, observa Khair (2000, p. 15).

Ainda, segundo da Cruz, Viccari Junior, Glock, Herzmann e Tremel (2001, p. 17), instrumentos já utilizados no país são adaptados e passam a ser adotados de forma mais incisiva, como o orçamento participativo, o planejamento participativo, planejamento estratégico participativo, o planejamento local permanente e a realização de audiências públicas. Tendo em vista a crescente conurbação urbana, é necessário cada vez mais um planejamento regional, com a adoção de instrumentos como o orçamento regionalizado, o planejamento regional permanente e a realização de audiências públicas regionais.

Para Pereira (2003, p. 124), o planejamento é um processo contínuo que fundamenta, antecede e acompanha a elaboração do orçamento anual e, deve levar em consideração os recursos disponíveis, a natureza e a relevância das ações que já estão sendo desenvolvidas e as que serão possíveis no futuro. O planejamento caracteriza-se também como um processo integrado de atividades de planejamento e orçamento, expressos por meio do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

O marco inicial do processo de planejamento para os administradores públicos eleitos é a aprovação do PPA, no qual os mesmos deverão contemplar seu projeto de governo apresentado na campanha, de tal forma que o mesmo se

enquadre na realidade financeira do órgão público, pois só assim será possível a efetivação dos programas e ações que se deseja implementar, é o que entendem da Cruz, Viccari Junior, Glock, Herzmann e Tremel (2001, p. 25).

Pereira (2003, p. 150) esclarece que, o PPA é um plano de diretrizes em médio prazo, abrangendo um período de 4 anos, sendo que nele são definidos os objetivos e as metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras que delas decorram, bem como para os programas de duração continuada, devendo ser elaborado pelo gestor no primeiro ano do mandato eletivo.

De acordo com a LRF é essencial que haja uma articulação entre o PPA, a LOA e a LDO, uma vez que as ações governamentais devem ser executadas em conformidade com o previsto nesses instrumentos, conclui Pereira (2003, p. 151). Para Machado Jr. e Reis (2002/2003, p. 11), o processo orçamentário passa a ter um papel importante nesse planejamento, com a concepção do orçamento – programa, que representa a união entre planejamento e finanças. Esta inovação visa permitir que o planejamento seja feito de acordo com a realidade dos recursos financeiros disponíveis, e assim os programas sejam colocados em prática, ou seja, no planejamento deve-se prever o que vai ser feito e quais são os recursos disponíveis pra tanto, dentro dos limites da receita pública existente.

Continuando, Machado Jr. e Reis (2002/2003, p. 46), entendem que, a LDO é um instrumento de planejamento que se fortaleceu com o advento da LRF, pois na mesma estão previstas as normas de gestão para o poder público como equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e formas de limitação de empenho e destinação de recursos provenientes das operações de crédito.

Segundo Pereira (2003, pp. 145-146 e 151), a LDO deve ser compatível com o PPA e as regras definidas na LDO orientarão a confecção da LOA, fixando os

critérios para elaboração desta, sendo que a LOA somente pode conter dispositivos relacionados à previsão de receitas e despesas, devendo ser compatível com a LDO e o PPA. Pela CF o orçamento tem o papel de reduzir as desigualdades regionais e sociais, caracterizando-se como um instrumento que possibilita a intervenção do Estado no domínio econômico, em busca do interesse de toda a sociedade. Após a sua aprovação o PPA, a LDO e a LOA passam a ter natureza e efeitos de lei, instituindo direitos e obrigações que devem ser cumpridos, destaca Pereira (2003, p. 123).

Importante destacar para este trabalho de pesquisa o que observam da Cruz, Viccari Junior, Glock, Herzmann e Tremel (2001, p. 18), pois para os mesmos o planejamento deve considerar ainda, além da prevenção de riscos, que nada mais é do que identificar e diagnosticar problemas, prevendo a adoção de medidas a fim de que os mesmos não ocorram mais ou pelo menos diminuam, também a correção de desvios, que consiste em rever ações quando se verificar que as mesmas não atenderam os objetivos previstos. Observam também que, existem riscos imprevisíveis, porém é possível a adoção de procedimentos capazes de diminuir esses riscos, consideração de grande relevância para os objetivos deste trabalho de pesquisa.

Por meio destas ações de planejamento busca-se o equilíbrio das contas públicas que, além de procurar manter as despesas dentro dos limites das receitas arrecadadas, deve contemplar um atendimento estratégico das necessidades prioritárias da população, como saúde, educação e segurança.

O processo de planejamento aprimorado pela LRF busca estabelecer normas e limites claros para se administrar as finanças públicas e, por meio de um planejamento consistente, baseado em dados e estudos, procura garantir a

execução das ações previstas, alcançando os objetivos almejados pela população, garantindo o equilíbrio das contas públicas.

O alcance dos resultados pretendidos pela LRF depende da eficiência desse processo de planejamento, porém o que se observa é que, um planejamento irreal e o não cumprimento do estabelecido nos instrumentos de planejamento e mais precisamente da programação orçamentária, são as principais causas do déficit público no Brasil.

3.2.2 Transparência

Os governantes são eleitos pelo povo e devem, portanto, representar os anseios de quem os escolheu, sendo que para que o cidadão possa avaliar o desempenho dos mesmos são necessários mecanismos que permitam seu acesso às informações governamentais.

De acordo com o artigo 5.º da CF de 1988:

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (BRASIL, 2014, p. 22, 23 e 24)

Segundo Di Pietro (2015, p. 105), um dos princípios que devem nortear a Administração Pública e que, está previsto expressamente na CF, é o princípio da publicidade dos atos administrativos:

Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência... (BRASIL, 2014, p. 44)

A Constituição de 1988, em consonância com a sua característica de buscar a promoção da cidadania prevê a criação, por meio de lei complementar, de instrumentos que viabilizem um controle social no país.

Segundo Pereira (2003, p. 184), a transparência na gestão fiscal é um dos principais pontos que garantem que os objetivos da LRF sejam alcançados, seja pela participação do cidadão nos processos de elaboração e discussão dos planos, bem como no processo de prestação de contas. O artigo 48 da LRF que, sofreu alterações em 2009 e 2016, com a finalidade de aprimorar os instrumentos de transparência, estabelece:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1.º A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009),

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (Vide Decreto nº 7.185, de 2010)

(BRASIL, 2013, p.1.720)

Para da Cruz, Viccari Junior, Glock, Herzmann e Tremel (2001, p. 142), a transparência da gestão fiscal apresenta-se como um princípio de gestão, e sua previsão no texto legal têm por principal objetivo garantir o acesso do cidadão às informações relativas às atividades financeiras do poder público.

A LRF inova ao introduzir de forma expressa no texto legal a previsão da transparência, porém no âmbito internacional essa prática já era bastante utilizada, o que influenciou na concepção da lei.

Continuando, da Cruz, Viccari Junior, Glock, Herzmann e Tremel (2001, pp. 141-144), salientam que, a fim de que o cidadão possa exercer plenamente o seu direito ao acesso as informações, o ente público passa a ter a responsabilidade de

disponibilizar documentos em versões simplificadas, para facilitar seu entendimento pelo público leigo.

A garantia de um regime de gestão fiscal responsável encontra-se firmado em dois instrumentos de transparência previstos na LRF que são, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório da Gestão Fiscal, pois através deles o cidadão poderá acompanhar o comportamento da gestão fiscal.

A partir do acesso a informação, garantido pela transparência na divulgação das informações, o cidadão poderá participar efetivamente do processo de gerenciamento do orçamento público, que é outra forma de se observar o princípio da transparência. Pereira (2003, p. 184) esclarece que, a participação popular pode ocorrer por meio das audiências públicas durante o processo de elaboração e discussão dos planos, assim como por ocasião da prestação de contas, devendo ser incentivada a participação popular. A LRF prevê que a divulgação dos documentos seja feita por meio eletrônico também, a fim de facilitar o acesso e que seja alcançado o maior público possível. Segundo Speck:

Do ponto de vista do 'acesso à informação', o controle da corrupção não pode e não deve se restringir à garantia legal do acesso às informações públicas relevantes, mas passa necessariamente por uma nova forma transparente e aberta de gestão que, por sua vez, pressupõe a participação ampla e permanente da sociedade nos processos de deliberação. (SPECK, 2002, p. 380)

Promover a participação da sociedade nas ações de formulação e avaliação das políticas públicas faz parte do processo de democratização da gestão das políticas públicas e, um dos instrumentos mais importantes nesse processo é sem dúvida o orçamento participativo. A simplificação e uma maior transparência dos processos administrativos permitem uma efetiva fiscalização e um maior controle por parte da comunidade, dos atos do poder público, conclui Speck (2002, pp. 379-381).

Por fim, Pereira (2003, p. 184), alerta que, o não cumprimento ao disposto na LRF quanto à transparência na divulgação das informações e atos governamentais, está sujeito a sanções institucionais e pessoais.

Como sempre, o maior prejudicado com essas sanções será o próprio cidadão, uma vez que, isso possibilita a interrupção das transferências voluntárias, de onde provém grande parte das receitas dos órgãos públicos, o que acarretará na interrupção de projetos e programas.

A LRF procura promover uma mudança cultural, tornando a transparência na gestão pública uma obrigação dos administradores, pois os mesmos deixam de ter uma atuação passiva, na qual as informações são fornecidas mediante a demanda da população, mas os administradores passam a ter a obrigação de atuar ativamente, promovendo e incentivando a divulgação de informações e a participação da sociedade na gestão pública. A transparência da gestão fiscal é de extrema importância para a efetividade do controle da mesma, o que permitirá garantir o equilíbrio dos gastos públicos.

3.2.3 Controle

Todos os esforços empreendidos durante o processo de planejamento, para alcançar o equilíbrio das contas públicas, procurando limitar a previsão de despesas de acordo com as receitas efetivamente arrecadadas, assim como os cuidados a fim de se garantir uma transparência, permitindo que a população tenha acesso às informações da gestão pública, não lograrão êxito se também não for feito o efetivo controle da execução orçamentária. O controle orçamentário é de suma importância e por esse motivo encontra previsão na própria CF:

Art. 70. [...]

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros,

bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 2014, p. 62)

De acordo com da Cruz, Viccari Junior, Glock, Herzmann e Tremel (2001, p. 144), a prestação de contas é obrigatória sempre que houver utilização de recursos públicos, desde para uma simples prestação de contas de um adiantamento para despesas de viagem, como para repasses de recursos para Fundos ou para aplicação de verbas destinadas a convênios.

Observam Machado Jr. e Reis (2002/2003, p. 166) que, a LRF institui um sistema de controle pleno, que tem por objetivo evitar o desperdício dos recursos existentes e, assim evitar o déficit público e o consequente desequilíbrio fiscal.

Na prestação de contas existem pontos que merecem uma atenção especial como a execução orçamentária, para verificar a ocorrência de déficit, a situação financeira, para verificar qual o volume do déficit e se estão sendo aplicados os percentuais mínimos legais exigidos em saúde e educação, ressaltam da Cruz, Viccari Junior, Glock, Herzmann e Tremel (2001, p. 147).

Regras de controle e de avaliação de resultados são definidas de forma bem específica na LRF, destacam Machado Jr. e Reis (2002/2003, pp. 166-168), a fim de garantir que as metas e objetivos sejam atingidos e não apenas para que se tenha conhecimento do que foi feito, conforme se pode ver nos artigos 8.º e 9.º:

Art. 8.º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea “c” do inciso I do art. 4.º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Art. 9.º 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. (BRASIL, 2013, p. 1.713)

Um critério muito importante estabelecido pela LRF no artigo 9.º diz respeito à avaliação dos resultados da execução orçamentária ao final de um bimestre, quando

se verificar que a realização da receita não será suficiente para o cumprimento das metas propostas. Continuando, Machado Jr. e Reis (2002/2003, p. 167) esclarecem que, quando isso ocorrer, tanto os gestores públicos como o Ministério Público devem, por ato próprio, promover limitação dos gastos e movimentação financeira, o que seria uma reprogramação do caixa, sempre atendendo as prioridades estabelecidas na LDO.

Em relação à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, a LRF estabelece que:

Art. 4.º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2.º do art. 165 da Constituição e:

I – disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea “b” do inciso II deste artigo, no art. 9.º e no inciso II do § 1.º do art. 31;
- c) (VETADO)
- d) (VETADO)
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas; (BRASIL, 2013, p.1.712)

Já quanto à participação popular no controle da execução orçamentária, a importante inovação trazida pela LRF está no artigo 9.º, § 4.º, que garante a participação popular por meio de audiências públicas a serem realizadas quadrimestralmente, para apresentação e avaliação dos resultados relacionados às metas fiscais, destacam Machado Jr. e Reis (2002/2003, p. 168).

Importante destacar, segundo da Cruz, Viccari Junior, Glock, Herzmann e Tremel (2001, p. 156) que, todos os Poderes devem submeter suas contas ao julgamento de outro órgão, que será responsável por emitir um parecer sobre o desempenho orçamentário e financeiro, conforme previsto pela LRF:

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

§ 1.º As contas do Poder Judiciário serão apresentadas no âmbito:
I – da União, pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais;
II – dos Estados, pelos Presidentes dos Tribunais de Justiça, consolidando as dos demais tribunais. (BRASIL, 2013, p. 1.722)

Para Speck deve-se destacar na LRF, os mecanismos de fiscalização previstos para o cumprimento do disposto no texto legal:

A lei reafirma que cabe ao poder legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de controle interno de cada poder e do Ministério Público, fiscalizar o cumprimento dos preceitos da responsabilidade fiscal. (SPECK, 2002, p.44)

A LRF prevê claramente critérios de avaliação da execução orçamentária e instrumentos de readequação do orçamento quando necessário, mecanismos de controle, tanto internos como externos, da execução orçamentária, assim como mecanismos que garantam o cumprimento de todo o previsto no texto legal.

A eficiência da aplicação do previsto na LRF, quanto ao controle da execução orçamentária para garantia do equilíbrio das contas públicas, depende de que cada ente responsável envolvido cumpra com sua obrigação, como o gestor público, na aplicação do controle interno, o Tribunal de Contas, Ministério Público e o Poder Legislativo, no cumprimento do controle externo e, principalmente a população, cobrando todos esses entes que foram por ela instituídos e também são por ela sustentados, para que cada um cumpra com a sua responsabilidade.

Cabe ressaltar para este trabalho de pesquisa que, uma importante inovação promovida pela LRF é a possibilidade de um controle orçamentário concomitante com a sua execução, para que possíveis desvios possam ser corrigidos antes que o desequilíbrio das contas públicas ocorra ou venha a se agravar, podendo chegar a um estado de calamidade.

3.2.4 Responsabilização

Como já mencionado anteriormente, o descumprimento as normas previstas na LRF acarretam sanções de caráter institucional e também pessoais, porém o maior prejudicado será sempre o cidadão.

Além da possibilidade de interrupção das transferências voluntárias, de onde provém grande parte das receitas dos órgãos públicos, o desequilíbrio nas contas públicas aumentará o déficit e conseqüentemente muitos programas e serviços públicos serão interrompidos, afetando diretamente as necessidades do cidadão.

A sistemática prevista pela LRF desde o processo de planejamento, limitando os gastos públicos ao valor das receitas arrecadadas, passando pela promoção da transparência na gestão pública, o que possibilita uma maior participação popular, sendo que isso acarretará em um efetivo controle, que tem por objetivo corrigir desvios e promover adequações antes que ocorra o desequilíbrio nas contas públicas, podem ser entendidos como instrumentos colocados a disposição do gestor público para impedir que seja necessária a responsabilização. De acordo com da Cruz, Viccari Junior, Glock, Herzmann e Tremel (2001, p. 172), os mecanismos de punição previstos na LRF buscam atingir diferentes e expressivos seguimentos da sociedade:

Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente. (BRASIL, 2013, p. 1.724)

Ao utilizar o Código Penal como mecanismo de punição, prevê a possibilidade da mesma ser aplicada a qualquer pessoa do povo, que venha a infringir as normas previstas na lei. O Código Penal dedica um capítulo específico para tratar dos crimes contra as finanças públicas, este capítulo foi incluído pela Lei n.º 10.028 de 19 de outubro de 2000, após a LRF ter entrado em vigor:

CAPÍTULO IV
DOS CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS
(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Contratação de operação de crédito

Art. 359-A. Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos.

Parágrafo único. Incide na mesma pena quem ordena, autoriza ou realiza operação de crédito, interno ou externo:

I – com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal;

II – quando o montante da dívida consolidada ultrapassa o limite máximo autorizado por lei.

Inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar

Art. 359-B. Ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar, de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.

Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Ordenação de despesa não autorizada

Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Prestação de garantia graciosa

Art. 359-E. Prestar garantia em operação de crédito sem que tenha sido constituída contragarantia em valor igual ou superior ao valor da garantia prestada, na forma da lei:

Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano.

Não cancelamento de restos a pagar

Art. 359-F. Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.

Aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura

Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de

despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Oferta pública ou colocação de títulos no mercado

Art. 359-H. Ordenar, autorizar ou promover a oferta pública ou a colocação no mercado financeiro de títulos da dívida pública sem que tenham sido criados por lei ou sem que estejam registrados em sistema centralizado de liquidação e de custódia:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (BRASIL, 2013, p. 566)

O Decreto Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967 que “Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências”, é o mecanismo previsto pelo legislador para possibilitar a punição aos representantes eleitos pelo povo que infringirem as normas previstas na LRF.

Art. 1.º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

I - apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio;

II - utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos;

III - desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas;

IV - empregar subvenções, auxílios, empréstimos ou recursos de qualquer natureza, em desacordo com os planos ou programas a que se destinam;

V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;

VI - deixar de prestar contas anuais da administração financeira do Município a Câmara de Vereadores, ou ao órgão que a Constituição do Estado indicar, nos prazos e condições estabelecidos;

VII - Deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos, subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título;

VIII - Contrair empréstimo, emitir apólices, ou obrigar o Município por títulos de crédito, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;

IX - Conceder empréstimo, auxílios ou subvenções sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;

X - Alienar ou onerar bens imóveis, ou rendas municipais, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;

XI - Adquirir bens, ou realizar serviços e obras, sem concorrência ou coleta de preços, nos casos exigidos em lei;

XII - Antecipar ou inverter a ordem de pagamento a credores do Município, sem vantagem para o erário;

XIII - Nomear, admitir ou designar servidor, contra expressa disposição de lei;

XIV - Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente;

XV - Deixar de fornecer certidões de atos ou contratos municipais, dentro do prazo estabelecido em lei.

XVI – deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal; (Incluído pela Lei 10.028, de 2000)

XVII – ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição

legal; (Incluído pela Lei 10.028, de 2000)

XVIII – deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; (Incluído pela Lei 10.028, de 2000)

XIX – deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; (Incluído pela Lei 10.028, de 2000)

XX – ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; (Incluído pela Lei 10.028, de 2000)

XXI – captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; (Incluído pela Lei 10.028, de 2000)

XXII – ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou; (Incluído pela Lei 10.028, de 2000)

XXIII – realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei. (Incluído pela Lei 10.028, de 2000)

§ 1.º Os crimes definidos neste artigo são de ação pública, punidos os dos itens I e II, com a pena de reclusão, de dois a doze anos, e os demais, com a pena de detenção, de três meses a três anos.

§ 2.º A condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular. (BRASIL, 2017, p. 1)

E por fim, a LRF prevê a possibilidade de punição aos servidores públicos do povo ao incluir no texto legal a Lei n.º 8.429 de 2 de junho de 1992 que “Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”.

Ainda, para da Cruz, Viccari Junior, Glock, Herzmann e Tremel, a LRF poderia prever em seu próprio texto legal mecanismos de punição específicos:

Poderia ainda ir mais longe e desestimular a conduta desonrosa com a criação de penas alternativas, de prestação de serviço comunitário, ou pecuniárias, e/ou restritivas de liberdade, e/ou limitadoras de direitos, numa composição inovadora, que fosse divulgada à exaustão, até tornar-se de domínio público, com o apoio da mídia, como no caso do Código Nacional de Trânsito. (DA CRUZ, VICCARI JUNIOR, GLOCK, HERZMANN E TREMEL, 2001, p. 172 e 173)

Em 2009, a Lei Complementar 131 inclui novos parâmetros que procuram dar maior eficiência a responsabilização pelo não cumprimento do disposto na LRF:

Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:

I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios

com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;

II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;

III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. (BRASIL, 2013, p. 1724)

A responsabilização com base nas leis citadas será objeto de ação penal e ação pública, sendo assim deverá seguir o princípio do devido processo legal, portanto a responsabilização nem sempre acontece com a devida urgência e, muitas vezes as consequências para a população já acarretaram grande prejuízo. Do ponto de vista das sanções fiscais, podemos citar as relacionadas por Khair:

- Não instituir nem efetuar a previsão e arrecadação de todos os impostos de sua competência: Vedada as transferências voluntárias;
- Não eliminar no prazo o excedente da DP: Vedadas, enquanto perdurar o excesso: as transferências voluntárias, obtenção de garantia e contratação de operações de crédito, ressalvadas a destinada ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução da DP;
- Não se adaptar aos limites da DP no prazo: Suspensão, enquanto perdurar o excesso, de todos os repasses de verbas federais e estaduais;
- Não eliminar no prazo o excedente da dívida consolidada ou mobiliária e das operações de crédito: Proibida operação de crédito; o ente deverá obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo limitação de empenho. Vencido o prazo, e enquanto perdurar o excesso, ficará sem transferências voluntárias. As restrições se aplicam imediatamente se a dívida exceder o limite no 1º quadrimestre do último ano do mandato;
- Não honrar a garantia: Ficam condicionadas as transferências constitucionais ao ressarcimento do pagamento;
- Dívida que tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada: Suspensão de acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da mencionada dívida;
- Operação de crédito realizada com infração da LRF: Enquanto perdurar a infração o ente não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia, contratar operações de crédito, ressalvadas a destinada ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução da DP;
- Descumprimento do prazo para enviar as contas à União ou a publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária ou do Relatório da Gestão Fiscal: Até o envio, não receberá transferências voluntárias e não poderá contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;
- Ficar acima do limite para a DP no prazo de 2 exercícios, caso em 1999 esteja acima desse limite: Até a regularização, não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia e contratar operações de crédito, ressalvadas a destinada ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução da DP. (KHAIR, 2000, p.57)

Pode-se verificar que, as sanções fiscais apontadas afetam diretamente as receitas públicas sendo que, os instrumentos e mecanismos para a aplicação das mesmas permite que elas sejam efetivadas de forma mais ágil, portanto a governabilidade ficará prejudicada, sendo o cidadão quem mais sentirá os efeitos delas, tendo em vista que programas e serviços serão afetados.

As sanções pessoais dependem de processos para que se apontem as pessoas responsáveis bem como o grau de responsabilidade delas, o que com certeza demandará um tempo bem maior, portanto as penalidades pessoais não surtirão um efeito imediato sendo que, essas sim, deveriam ser aplicadas o mais rápido possível a fim de evitar que gestores públicos irresponsáveis continuem a prejudicar a população, pelo mal gasto dos recursos públicos.

Portanto, um dos pontos de extrema importância para garantir a eficiência da LRF é a adoção eficiente dos instrumentos de planejamento, participação e controle, a fim de que a sanção seja necessária apenas numa minoria de casos e, portanto, possíveis desvios na execução orçamentária sejam corrigidos a tempo e, assim, não se chegue ao ponto de se adotarem medidas que dificultem a governabilidade, onde os mais prejudicados serão os cidadãos.

3.3 CALAMIDADE PÚBLICA

Para a população em geral, o estado de calamidade pública traz a ideia de uma situação fora do normal, em que as coisas fogem ao controle, em que há risco iminente de prejuízos irreparáveis e, numa situação assim cabe a adoção de medidas específicas e urgentes, para diminuir os efeitos desta situação e também evitar que a mesma se agrave. A Constituição Federal de 1988 considera a possibilidade de ocorrência de calamidade pública em seu artigo 21, inciso XVIII:

Art. 21. Compete à União:

[.....]

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; (BRASIL, 2013, p. 35)

De acordo com Plácido e Silva, citados por da Cruz, Viccari Junior, Glock, Herzmann e Tremel, calamidade pública pode ser entendida como:

Evento infeliz ou desgraça, que venha transtornar, afluivamente, toda vida normal de uma cidade ou de parte dela, por tal forma que os poderes públicos se veem na contingência de tomar medidas assecuratórias do sossego público e de proteção aos habitantes da zona por ela atingida,

medidas estas que se designam socorros públicos. Vários fatores podem motivar a calamidade: as guerras, as inundações, os terremotos, as epidemias, as secas prolongadas, enfim, qualquer outro flagelo, que se mostre ruinoso ou prejudicial á coletividade, exigindo enérgicas e imediatas medidas de proteção, para que as populações por ele atingidas não venham a perecer ou não fiquem em doloroso desamparo (DA CRUZ, VICCARI JUNIOR, GLOCK, HERZMANN E TREMEL, 2001, p. 164)

O Decreto Federal n.º 7.257, de 04 de agosto de 2010 (Brasil, 2017, p. 1), dispõe sobre o SINDEC – Sistema Nacional de Defesa Civil e regulamenta o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública. Segundo o decreto, é considerado um desastre as consequências, os resultados gerados por eventos adversos, que podem ser provocados pela ação do homem ou da natureza e que venham a causar diversos danos materiais ou humanos e mesmo ambientais e, conseqüentemente prejuízos nas esferas econômica e social.

O decreto também diferencia duas situações que na prática ocorrem e geram dúvidas quanto ao cabimento de cada uma delas. Algumas vezes é decretada uma situação de emergência que, caracteriza-se por uma situação anormal, provocada por desastres, porém os danos e prejuízos causados comprometem apenas parcialmente a capacidade do poder público atingido para enfrentar essa situação.

Já no caso do estado de calamidade pública a situação anormal também é provocada por desastres, que também causam danos e prejuízos, porém, os mesmos comprometem substancialmente a capacidade do ente atingido para poder fazer frente a essa situação de anormalidade.

Portanto, pode-se ver que, a diferença entre as duas situações está na intensidade de cada uma delas, sendo que em casos mais graves é decretada a calamidade pública e, nessa situação tanto o estado como o município necessitam de ajuda do governo federal para resolver esse problema.

De acordo com a Instrução Normativa n.º 01, de 24 de agosto de 2012 (Brasil, 2013, pp. 2-6), emitida pelo Ministério da Integração Nacional, que estabelece

procedimentos e critérios para decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública, estes podem ser classificados, considerando-se diversos parâmetros, em mais de um nível. Essa classificação leva em consideração a intensidade dos desastres, a ocorrência de danos humanos, materiais ou ambientais e os prejuízos econômicos públicos e privados acarretados. Ainda de acordo com a mesma Instrução Normativa os desastres são classificados quanto à evolução, podendo ser súbitos ou de evolução aguda e graduais ou de evolução crônica.

Quanto à origem ou causa os desastres podem ser naturais e tecnológicos e quanto a sua periodicidade eles podem ser esporádicos e cíclicos ou sazonais. A classificação do desastre é importante para que sejam estabelecidas as ações necessárias e, ainda, se será preciso a intervenção federal, mediante auxílio complementar. O artigo 2.º da Instrução Normativa n.º 01, de 24 de agosto de 2012 estabelece que, a situação de emergência ou estado de calamidade deve ser decretado formalmente pelo poder público:

Art. 2.º A situação de emergência ou estado de calamidade pública serão declarados mediante decreto do Prefeito Municipal, do Governador do Estado ou do Governador do Distrito Federal.

§ 1.º A decretação se dará quando caracterizado o desastre e for necessário estabelecer uma situação jurídica especial, que permita o atendimento às necessidades temporárias de excepcional interesse público, voltadas à resposta aos desastres, à reabilitação do cenário e à reconstrução das áreas atingidas; (BRASIL, 2013, p. 2)

Ainda o Decreto n.º 7.257, de 04 de agosto de 2010, que dispõe sobre o SINDEC, estabelece os critérios para o caso de reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública pelo Poder Executivo Federal e, conseqüentemente, sobre as transferências de recursos, prevendo em seu artigo 7.º:

Art. 7.º O reconhecimento da situação de emergência ou do estado de calamidade pública pelo Poder Executivo Federal se dará mediante requerimento do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município afetado pelo desastre. (BRASIL, 2017, p. 9)

Acompanhará esse requerimento o decreto que declara situação de emergência ou estado de calamidade pública, o formulário de informações do desastre, declaração municipal de atuação emergencial, parecer do órgão local fundamentando a decretação e a necessidade de reconhecimento federal, relatório fotográfico e outros documentos ou registros que esclareçam ou ilustrem a ocorrência do desastre, conforme relacionado no artigo 11, § 3.º da Instrução Normativa n.º 01 (Brasil, 2013, pp. 6-7).

Quanto às consequências do reconhecimento da situação de emergência ou estado de calamidade pelo Poder Executivo Federal a Lei Federal n.º 12.340, de 1.º de dezembro de 2010, estabelece em seu artigo 3.º:

Art. 3.º O poder Executivo federal apoiará, de forma complementar, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em situação de emergência ou estado de calamidade pública, por meio dos mecanismos previstos nesta lei.

§ 1.º O apoio previsto no caput será prestado aos entes que tiverem a situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pelo Poder Executivo Federal. (BRASIL, 2017, p. 4)

Também quanto ao reconhecimento federal, a Instrução Normativa n.º 01 estabelece que, para que isso ocorra, são condições essenciais que haja necessidade comprovada de auxílio federal complementar ou que esteja expresso em norma vigente que, para liberação de benefícios federais às vítimas do desastre é exigido o reconhecimento federal da situação decretada (Brasil, 2013, p. 8).

Portanto, fica claramente demonstrada a necessidade de um diagnóstico detalhado e devidamente comprovado da situação anormal e que, o Poder Executivo local decrete a situação de emergência ou estado de calamidade bem como, para que seja possível o apoio complementar do governo federal os mesmos devem ser reconhecidos pelo Poder Executivo Federal.

Com certeza, se houver realmente uma situação anormal em que se chegue ao ponto de se decretar um estado de calamidade pública, o Poder Executivo local

necessitará de auxílio federal complementar, portanto o reconhecimento do governo federal será exigido e, para tanto os requisitos aqui expostos deverão ser seguidos.

A LRF considera a possibilidade de ocorrência de calamidade pública em seu artigo 65:

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

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

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

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição. (BRASIL, 2013, p.1723)

Importante salientar que, no caso dos municípios o reconhecimento do estado de calamidade pública cabe à Assembleia Legislativa do Estado, não tendo as Câmaras Municipais poder equivalente, destacam da Cruz, Viccari Junior, Glock, Herzmann e Tremel (2001, p. 166).

De acordo com da Cruz, Viccari Junior, Glock, Herzmann e Tremel (2001, p. 165), diante de uma situação anormal, de um quadro de calamidade pública fica impossível o cumprimento dos prazos originais estabelecidos pela LRF. Em função disso, o artigo 65 suspende os prazos originalmente estipulados para controle da despesa com pessoal, estipulados nos artigos 23 e 70:

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

§ 1º No caso do inciso I do § 3.º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 3.º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao

refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. (BRASIL, 2013, p.1716)

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 § 3.º do art. 23. (BRASIL, 2013, p.1724)

Portanto, em caso de decretação de calamidade pública, devidamente reconhecida, o administrador público fica desobrigado de adotar as providências previstas na Constituição Federal para adequação das despesas com pessoal:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 3.º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no *caput*, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - exoneração dos servidores não estáveis. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4.º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 2013, p.104)

Também por esse motivo o artigo 31, que estabelece prazos para delimitação da dívida pública e conseqüentes limitações a operações de crédito, tem os prazos nele estabelecidos suspensos em caso de ocorrência de uma calamidade pública:

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos

25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1.º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

I - estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;

II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9.º.

§ 2.º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

§ 3.º As restrições do § 1º aplicam-se imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo. (BRASIL, 2013, p.1717)

A LRF, apesar de estabelecer parâmetros rígidos para o controle dos gastos públicos, também fornece mecanismos que possibilitem a flexibilização dos mesmos, caso ocorram eventos imprevistos, como é o caso de uma calamidade pública.

Segundo entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, para garantir um dos fundamentos básicos da república, o da dignidade da pessoa humana, é possível abrandar o rigor formal, a fim de permitir que o ente público adote ações com a rapidez necessária para superar as dificuldades advindas com a ocorrência de eventos imprevistos (TCESC, 2014, p. 1)⁶.

Porém, segundo o mesmo entendimento, existe um procedimento a ser seguido e, isso não significa liberdade administrativa:

Essa flexibilização, entretanto, não pode ser confundida com plena licenciosidade, de modo a permitir desvios e abusos, mas importa simplesmente em uma atenuação do rigorismo formal durante o período de vigência da situação de emergência ou do estado de calamidade, obviamente, inerente aos atos que, com ela, tenham relação indireta. (TCESC, 2014, p. 1)

Para o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina essa flexibilização consiste na permissão de contratação de serviços e compras mediante dispensa de licitação, de servidores temporários para atender à necessidade de excepcional interesse público (mediante autorização por lei específica), além de permitir a adoção de medidas que visem exclusivamente à solução dos problemas causados pela situação de calamidade pública, inclusive mediante a formalização de parcerias com outros órgãos públicos ou entes privados.

Diante das informações pesquisadas, depreende-se que, a calamidade pública é o resultado de um evento imprevisto, sendo que ao decretar esse estado o

⁶TCESC. **Orientações do Tribunal de Contas aos Municípios frente a situação de calamidade pública.** 2016.

poder público, a fim de garantir a dignidade do ser humano, fica autorizado a adotar medidas emergenciais específicas para que o cidadão não tenha suas necessidades primordiais prejudicadas nesse momento.

Portanto, o objetivo da decretação do estado de calamidade é garantir que a população seja atendida, em suas necessidades básicas, mesmo em um momento adverso ou até que esse momento passe.

3.4 CALAMIDADE FINANCEIRA

Diante do momento atual vivido pelo nosso país, tornou-se comum ouvir a expressão de que muitos entes públicos encontram-se em uma situação de calamidade financeira. Como já visto anteriormente, na parte histórica deste trabalho de pesquisa, sabe-se que a economia afeta o endividamento público, assim como o poder público tem influência sobre a economia por meio da previsão constitucional de possibilidade de interferência na economia, através do desenvolvimento e implantação das políticas econômicas.

Portanto, pode-se perguntar, se existe um estado de calamidade financeira em muitos setores, tanto público como privado, quem são os responsáveis por ter-se chegado a esse ponto? Já foi visto também que, uma situação de calamidade é gerada por um evento imprevisível, incontrolável, sendo assim, essa situação de calamidade financeira não poderia ter sido prevista e evitada?

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:

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.

§ 1.º 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.

[.....]

§ 4.º 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. (BRASIL, 2013, p. 1723)

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:

Vale dizer que, em face de uma depressão econômica, seja ela de cunho nacional ou localizado – uma vez que, num país como o Brasil, de geografia continental manifesta em diferentes tipos de clima e de produção, bem como em regiões concentradoras de renda, a baixa de crescimento não tem comportamento único nem uniforme -, queda de produção esta que se perdurar por período igual ou superior a 4 (quatro) trimestres, comprovada em índices apurados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou órgão equivalente, passam a valer os prazos dos arts. 23, 31 e 70, devidamente duplicados. (DA CRUZ, VICCARI JUNIOR, GLOCK, HERZMANN E TREMEL, 2001, p. 167)

Porém, a calamidade financeira não é tratada na LRF, para Conti (2016, p. 1), trata-se de mais uma inovação dos governantes brasileiros, criada em função da grave crise financeira que se abateu sobre o país recentemente. Entretanto, a legislação existente utilizada para embasar a declaração de estado de calamidade financeira não prevê essa situação:

Vê-se na legislação referente a situações de calamidade pública uma nítida previsão voltada a ocorrência de desastres naturais. Na lei 12.340, de 1.º de dezembro de 2010, com as alterações posteriores, especialmente as da lei 12.983, de 2014, há regras voltadas à transferência privilegiada de recursos entre entes federados nessas situações, cuidando também de Fundo Nacional para Calamidades Públicas (Funcap), em razão de desastres (artigo 1.º A). (Conti, 2016, p. 1)

Como já foi descrito anteriormente, a legislação existente apresenta dispositivos de natureza financeira, a serem aplicados para possibilitar a solução das dificuldades financeiras, inclusive as emergenciais, que possam advir das situações de calamidade pública.

Para Conti (2016, p. 2), é preciso que o ordenamento jurídico seja respeitado, pois se pode criar uma flexibilização na condução das finanças públicas, que terá como consequência, entre outras, uma falta de transparência, permitindo o desvio de recursos destinados a despesas obrigatórias. As justificativas utilizadas pelos gestores públicos para a decretação do estado de calamidade financeira são contraditórias com os objetivos previstos na legislação:

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 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 [...] (Conti, 2016, p. 2)

Importante destacar que, a legislação que trata das situações de calamidade pública prevê ações em áreas de risco, nesse sentido pode-se dizer que, certos entes da federação podem ser considerados, atualmente como verdadeiras áreas de risco no âmbito financeiro. Ainda, Conti (2016, p. 2) destaca que, por outro lado, pode-se considerar um desastre uma má gestão financeira, tanto quanto uma grande calamidade natural ou até mais, porém diferentemente, essa situação não seria realmente imprevisível, muito pelo contrário, seria até uma tragédia anunciada.

Recentemente importantes estados da federação decretaram calamidade financeira, Rio de Janeiro, Minas Gerais e o Rio Grande do Sul, todos com base no artigo 65 da LRF, distorcendo o conceito da mesma, que prevê a ocorrência de calamidade pública. Em relação a esta situação, Gil Castelo Branco⁷, secretário-geral da Contas Abertas entende:

Não se pode utilizar a legislação, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, de forma a não cumprir essas determinações. Os governos estão usando a LRF para se livrarem de compromissos determinados na legislação. (Contas Abertas, 2016, p. 2)

⁷ CONTAS ABERTAS. **Governadores distorcem a LRF com decretos de “calamidade financeira”**. 2016.

Também para o advogado tributarista Marcos Joaquim, em matéria do site Contas Abertas, a calamidade financeira é uma brecha que os estados estão buscando para deixar de cumprir com o determinado pela LRF.

Com essa situação pode-se esperar consequências desastrosas, como ações de improbidade administrativa e de pessoas que possam ser prejudicadas com decisões tomadas embasadas nesses decretos, sendo que o ônus de tudo isso, com certeza, será sentido pela população que depende dos serviços públicos.

O primeiro ente federado a decretar estado de calamidade financeira, no contexto da atual crise econômica, foi o Estado do Rio de Janeiro, em junho de 2016, sendo interessante analisar as justificativas alegadas para isso e que constam do texto do respectivo decreto n.º 45.692:

CONSIDERANDO a grave crise econômica que assola o Estado do Rio de Janeiro;

CONSIDERANDO a queda na arrecadação, principalmente a observada no ICMS e nos royalties e participações especiais do petróleo;

CONSIDERANDO todos os esforços de reprogramação financeira já empreendidos para ajustar as contas estaduais;

CONSIDERANDO que a referida crise vem impedindo o Estado do Rio de Janeiro de honrar com os seus compromissos para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016;

CONSIDERANDO que tal fato vem acarretando severas dificuldades na prestação dos serviços públicos essenciais e pode ocasionar ainda o total colapso na segurança pública, na saúde, na educação, na mobilidade e na gestão ambiental;

CONSIDERANDO que a interrupção da prestação de serviços públicos essenciais afeta sobremaneira a população do Estado do Rio de Janeiro;

CONSIDERANDO que já nesse mês de junho as delegações estrangeiras começam a chegar na Cidade do Rio de Janeiro, a fim de permitir a aclimação dos atletas para a competição que se inicia no dia 5 de agosto do corrente ano;

CONSIDERANDO, por fim, que os eventos possuem importância e repercussão mundial, onde qualquer desestabilização institucional implicará um risco à imagem do país de difícil recuperação; (RIO DE JANEIRO, 2016, p. 1)

Se observarmos, o decreto considera que, o evento principal que tornou insustentável as dificuldades financeiras enfrentadas pelo estado foram a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, pois a queda de arrecadação e o

aumento de gastos com a realização dos mesmos levaram a impossibilidade do

estado de honrar com seus compromissos e, por consequência, houve dificuldade em se prestar os serviços essenciais que a população necessita.

Porém, é sabido que o Rio de Janeiro é que se candidatou para ser sede dos Jogos, tendo sido escolhido para tanto no início de outubro de 2009, portanto 7 anos antes da realização dos mesmos, sendo que, os gastos para a realização dos mesmos deveriam ter sido previstos no mínimo nos Planos Plurianuais de 2012-2015 e de 2016-2019 e, se possível, já estar previsto por ocasião da candidatura do estado, portanto também no PPA de 2008-2011, como estabelece a LRF. Para Quirino, Bolonha e de Oliveira (2016, p. 1)⁸, o decreto de calamidade pública do Rio de Janeiro precisa ser anulado, uma vez que o mesmo é muito superficial, pois não determina o prazo de duração desse estado nem estabelece quais ações as autoridades públicas deverão tomar durante esse período.

No caso, a matéria de fato no qual está fundamentado o decreto é juridicamente inadequada, uma vez que não se trata de uma calamidade pública causada por um fato fortuito, portanto, qualquer parte legitimamente interessada pode pedir a anulação do mesmo mediante provocação do Poder Judiciário.

O referido decreto de calamidade pública do Estado do Rio de Janeiro foi reconhecido pela Assembleia Legislativa, conforme Lei Estadual n.º 7.483, em 08 de novembro de 2016.

A lei n.º 7.483, traz alguns detalhes não estabelecidos no decreto, entre eles a interrupção da validade dos concursos públicos realizados ou homologados, a exigência de que os créditos orçamentários abertos durante a sua vigência deverão ser prioritariamente destinados às despesas com saúde, educação, assistência social e o pagamento de servidores ativos, inativos e pensionistas.

⁸ QUIRINO, Carina de Castro; BOLONHA, Carlos; DE OLIVEIRA, Daniel Mitidieri Fernandes. **Uma calamidade de decreto**. 2016.

Também ficam proibidas pela lei n.º 7.483 a rescisão de contratos bem como a dispensa de licitação, em decorrência da calamidade pública no âmbito da administração financeira do Estado do Rio de Janeiro, conforme a lei n.º 8.666 de 21 de junho de 1993 permite para casos de calamidade pública:

Art. 24. É dispensável a licitação:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos; (BRASIL, 2013, p. 1.562)

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

XIV - a suspensão de sua execução, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, ou ainda por repetidas suspensões que totalizem o mesmo prazo, independentemente do pagamento obrigatório de indenizações pelas sucessivas e contratualmente imprevistas desmobilizações e mobilizações e outras previstas, assegurado ao contratado, nesses casos, o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até que seja normalizada a situação;

XV - o atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação; (BRASIL, 2013, p. 1.575)

Por fim, a lei n.º 7.483 estabelece um prazo de 30 dias para que o Poder Executivo encaminhe à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, informações detalhadas referentes às medidas que pretende implementar para o enfrentamento da situação de calamidade pública, bem como de todos os recursos que compõem a receita corrente líquida do estado.

Inicialmente, o prazo de duração do estado de calamidade seria até 31 de dezembro de 2017, porém no dia 09 de junho de 2017 a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, após muita discussão, prorrogou o prazo de duração do mesmo para

até 31 de dezembro de 2018.

Dentre as ações para combater o estado de calamidade financeira, em janeiro de 2017 o Estado do Rio de Janeiro assinou um termo de compromisso com a União, através do qual o déficit das contas públicas do estado será abatido por meio de empréstimos e de antecipação de rendas futuras dos royalties do petróleo.

Conforme informação do Portal do Planalto⁹, em contrapartida, o Estado do Rio de Janeiro deverá efetuar um programa de ajuste fiscal pelos anos de 2017, 2018 e 2019, estando o mesmo fundamentado em quatro pontos básicos sendo, aumento de receitas, corte de despesas, reequilíbrio da Previdência e contratação de novas operações de crédito.

Como ações práticas do programa de ajuste fiscal estão previstos, entre outros, aumento de impostos, como o ICMS, corte de despesas com a redução de secretarias e de autarquias, um plano de incentivo para demissão voluntária de servidores, aumento no percentual de contribuição previdenciária dos servidores, a suspensão do pagamento dos restos a pagar e a repactuação de dívidas.

Para que fosse possível a assinatura do Termo de Compromisso, foi necessária a autorização do Congresso Nacional e da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, conforme salientado no Portal do Planalto.

Nesse mesmo contexto, o governo federal aprovou em dezembro de 2016 a Lei Complementar 156, estendendo o prazo para que os estados, de uma forma geral, paguem suas dívidas em 20 anos, com desconto de parcelas até julho de 2018, de acordo com Nunes (2017, p.1)¹⁰.

Essa lei permitiu o refinanciamento de dívidas que envolvem recursos do FGTS, da CEF e do BNDES, porém na mesma não foi estipulada a obrigatoriedade

⁹ PORTAL DO PLANALTO. Acompanhe o Planalto – Notícias – **Governo Federal fecha acordo de ajuda financeira ao Rio de Janeiro**. 2017.

¹⁰ Nunes, Selene Peres Peres. **O nó do refinanciamento das dívidas**. 2017.

de que os estados promovessem um ajuste fiscal, não sendo exigida uma contrapartida dos mesmos.

No mês de maio de 2017 o governo federal edita outra Lei Complementar, a de n.º 159, a fim de instituir o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, sendo que esta suspende o pagamento da dívida dos mesmos com a União pelo prazo de até 36 meses, podendo ser prorrogado por igual período, segundo informações do site Dizer o Direito¹¹.

Porém, por essa nova lei complementar, agora sim, será necessário que o estado-membro institua um plano de recuperação, no qual deverão ser estabelecidas várias medidas e vedações.

O Regime de Recuperação Fiscal contempla estados que disponham de recursos em caixa em valor inferior ao necessário para cumprir com as suas obrigações, sendo esta uma das condições para a adesão, estando incluídos aqueles que se encontrem em situação de calamidade fiscal, como o Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, conforme esclarecido no Blog do Senado Federal¹². Segundo o site Dizer o Direito, outra condição para a adesão é que as despesas com pessoal representam, no mínimo 70% da receita corrente líquida, aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão.

Como contrapartida, ao aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal, os estados deverão editar leis estabelecendo medidas de ajuste fiscal, constituindo assim um Plano de Recuperação, prevendo obrigações como a privatização de empresas dos setores financeiros, de energia e de saneamento, adoção do Regime Próprio de Previdência Social, redução de incentivos ou benefícios de natureza tributária, revisão do regime único dos servidores, proibição de realizar saques em

¹¹DIZER O DIREITO. **LC 159/2017 – Lei de Recuperação Fiscal dos Estados**. 2017.

¹²BLOG DO SENADO FEDERAL. **Senado aprova projeto de socorro financeiro a estados superendividados**. 2017.

contas de depósitos judiciais e a realização de leilões para quitação de obrigações inscritas em débitos a pagar.

O Plano de Recuperação poderá vigorar pelo prazo máximo de 36 meses, devendo o prazo ser estabelecido pelas leis dos respectivos estados que aderirem, sendo que, durante o período do regime de recuperação fiscal os estados ficam proibidos de conceder qualquer tipo de vantagem, aumento, reajuste ou readequação de salários. Ficam proibidos também, quando implicarem em aumento de despesa, de criar cargo, emprego ou função, de alterar a estrutura de carreira, de admitir ou contratar pessoal, de realizar concursos públicos, de criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos verbas e benefícios de qualquer natureza.

Por fim, ressalta o site Dizer o Direito que, ficam proibidos de criar despesa obrigatória de caráter continuado, de reajustar despesa obrigatória acima da variação do IPCA, de conceder ou ampliar incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, de empenhar ou contratar empresas de publicidade e propaganda, de celebrar qualquer novo tipo de instrumento objetivando a transferência de recursos, com exceção daqueles necessários a efetiva recuperação fiscal e de contratar operações de crédito e o recebimento ou concessão de garantias.

Para garantir que todas as contrapartidas sejam cumpridas, está previsto a criação de um Conselho de Supervisão do regime de recuperação fiscal, que terá, inclusive, a oportunidade de recomendar a suspensão da execução do contrato, como medida preventiva, caso estejam em desconformidade com o Plano de Recuperação aprovado.

O Blog do Senado Federal destaca que, os estados não serão penalizados de imediato caso ocorra uma inadimplência no pagamento dos empréstimos, assim

como a União não poderá executar as contragarantias oferecidas, uma vez que, os valores não pagos serão assumidos pelo Tesouro Nacional, sendo cobrados dos estados após o período de moratória.

Para a senadora Ana Amélia, (PMDB-AL) citada pelo Blog do Senado Federal, as condições impostas são importantes para garantir a execução do plano e evitar que, no futuro, seja necessário um novo auxílio. Essa preocupação aparece expressa na exposição de motivos do Projeto de Lei Complementar enviado pelo executivo, assinada pelo Ministro da Fazenda Henrique de Campos Meirelles:

A reestruturação de débitos não solucionará a crise fiscal se não for acompanhada por esforço do Estado que vise reequilibrar suas contas por meio de medidas estruturais e de medidas emergenciais. Por isso, a obtenção das prerrogativas acima elencadas fica condicionada ao comprometimento do Estado com um programa de ajuste de suas contas, por meio da aprovação de lei estadual contendo um Plano de Recuperação. (BRASIL, 2017, p. 10)

As alterações efetuadas na LRF pela edição dessas duas leis complementares, de 2016 e de 2017, limitam-se a estipular prazo para que o Ministério da Fazenda verifique o cumprimento dos limites e das condições relativas à realização de operações de crédito e a estabelecer novos parâmetros para assegurar a transparência da gestão fiscal, tendo uma maior participação do Ministério da Fazenda nesse acompanhamento.

Ainda, no final do mês de janeiro de 2017, logo após ter assinado o Termo de Compromisso para Recuperação Fiscal com a União, o Estado do Rio de Janeiro ajuizou uma Ação Cível Originária contra a União, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, a fim de impedir o bloqueio de milhões relativos às contragarantias de empréstimos já celebrados com os mesmos.

O pedido está fundamentado no fato de que, pela LRF, com o objetivo de sanar desequilíbrio financeiro, em caso de estado de calamidade pública, ficam

suspensas as restrições e penalidades por descumprimento de limites de despesa e endividamento.

De acordo com Luiz Fux (ACO 2.981 TA/DF, 2017)¹³, Ministro do Supremo Tribunal Federal e Relator da Ação, na decisão a respeito da tutela antecipada, o Estado do Rio de Janeiro alega no pedido que, editou decreto de calamidade financeira em função do elevado déficit fiscal que alcançará até 2018, tendo a Assembleia Legislativa do Estado ratificado este ato.

Salienta ainda que, o autor da ação iniciou tratativas com a União a fim de buscar o restabelecimento do equilíbrio fiscal do estado, tendo inclusive assinado um termo de compromisso, no qual ambas as partes se comprometem a promover todas as medidas necessárias para isso.

Por fim, esclarece que, não existe acordo entre as partes com relação à aplicação de dispositivos legais pertinentes, entre eles a LRF, uma vez que o autor alega que a respectiva lei, no seu artigo 65, incisos I e II, afasta determinadas exigências durante o período de calamidade financeira, como as regras restritivas de operações de crédito, transferências voluntárias, concessões de garantias e contragarantias e que, muito pelo contrário, o estado de calamidade autoriza o recebimento de transferências voluntárias.

Baseado nesses argumentos, o autor solicita tutela provisória para que os réus realizem as operações de crédito e cumpram com alguns dos termos assumidos no acordo firmado entre as partes como, se absterem de executar as contragarantias dos contratos em vigor, que sejam afastadas restrições à aplicação de recursos provenientes das operações de crédito e que, a União confirme e mantenha o aval prestado nos instrumentos relativos a custeio e/ou financiamentos.

¹³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originário 2.981 TA / DF – Distrito Federal.** 2017.

De acordo com o relator, a Caixa Econômica Federal se manifesta alegando que, deve obediência ao ordenamento em vigor e que a concessão da tutela pleiteada criaria uma grande insegurança jurídica, em especial com relação à devolução dos valores referentes às operações de crédito.

O Banco do Brasil alegou que, a situação de calamidade a que se refere o artigo 65 da LRF restringe-se a situações anormais e imprevisíveis, decorrentes de fatos naturais, não sendo possível uma interpretação extensiva. Ainda, continua o relator, a União se manifestou por meio de parecer da Advocacia Geral da União (ACO 2.981 TA/DF, 2017, p. 5)¹⁴, ressaltando que, esta tem procurado incessantemente cooperar na busca de uma solução para a crise financeira e fiscal enfrentada não somente pelo Estado do Rio de Janeiro, mas também por vários entes da federação.

No mesmo parecer destaca que, no acordo assinado entre a União e o Estado do Rio de Janeiro consta em cláusula expressa a necessidade de editar uma lei para que se efetive a implementação do mesmo, assim como o compromisso das partes em promoverem as medidas necessárias à implementação do plano de recuperação fiscal.

Para a Advocacia Geral da União, a pretensão do autor, implicaria na violação ao princípio da separação dos poderes, uma vez que caracterizaria a ingerência do Poder Judiciário em atribuições típicas do Poder Legislativo, pois a União seria obrigada a implementar medidas que exigem a edição de leis obrigatórias e necessárias (ACO 2.981 TA/DF, 2017, p. 9). Com relação à alegação do estado de calamidade decretado expõe que:

Ademais, o Estado do Rio de Janeiro requer o imediato cumprimento de diversas cláusulas do termo de compromisso, utilizando como fundamento a

¹⁴ BRASIL. Advocacia Geral da União. **Medidas de Recuperação Fiscal do Rio de Janeiro dependem de aval legislativo**. 2017.

decretação de estado de calamidade pública no âmbito daquela unidade federativa, por meio do Decreto Estadual n.º 45.692, de 17 de junho de 2016, ratificado pela Lei Estadual n.º 7.483, de 8 de novembro de 2016.

Segundo afirma, com o reconhecimento do estado de calamidade pública por parte do ente federativo, regras restritivas relativamente à realização de operações de crédito, transferências voluntárias, concessões de garantias e contragarantias, não seriam aplicáveis enquanto tal situação perdurasse.

Ocorre que o estado de "calamidade pública financeira" já era plenamente conhecido pelo Estado do Rio de Janeiro no momento da assinatura do termo de compromisso. Além disso, esse quadro não configura, propriamente, estado de calamidade pública, não havendo qualquer referência específica ao "estado de calamidade financeira" na legislação brasileira. (ACO 2.981 TA/DF, 2017, p. 12)

A Advocacia Geral da União ainda cita em sua resposta, o entendimento já exarado pela Secretaria do Tesouro Nacional sobre a suposta "calamidade financeira", conforme Nota n.º 2/2017/SURIN/STN/MF-DF:

46. Portanto, a utilização do termo "calamidade financeira" está na verdade descrevendo o descumprimento dos princípios da LRF, eventos criados pela própria irresponsabilidade do Estado. Prova disto é a forma diferenciada como a crise afetou os demais entes da federação. Todos sofrem as consequências, mas a pretensa atribuição de "calamidade financeira", não decorre de eventos da natureza, mas sim da omissão ou de atos de responsabilidade do próprio Estado. Por esse motivo, a LRF não prevê a excepcionalização de seus limites por esta figura, que, convém frisar, sequer existe em nosso ordenamento jurídico. [...]

49. Os objetivos do Estado com a pretendida interpretação alternativa seriam tão somente afastar os princípios da LRF para continuar indefinidamente ampliando o seu endividamento. É importante lembrar que o patamar atual de endividamento do Estado pode não estar refletindo os expressivos compromissos já constituídos com "endividamentos criativos". A pretensão do Estado seria então tão somente alimentar o crescimento da "bola de neve" de sua dívida sem se preocupar em propor medidas que visassem à interrupção do contínuo crescimento do endividamento. (ACO 2.981 TA/DF, 2017, P. 15)

Finalmente, demonstra que o Estado do Rio de Janeiro foi o que mais aumentou suas despesas com pessoal e encargos sociais entre os anos de 2009 e 2015, com crescimento médio de 16,24% ao ano, totalizando nesse período um crescimento de 146,62%. Por tudo o que expôs, a Advocacia Geral da União

entende que, a expressão “calamidade financeira” não pode ser interpretada como a “calamidade pública” de que trata o artigo 65 da LRF, pois tal interpretação contraria os valores tutelados por este diploma legal, uma vez que, é no mínimo contraditório

imaginar que a mesma conteria um dispositivo que admitisse a má gestão fiscal como fundamento para seu descumprimento (ACO 2.981 TA/DF, 2017, p. 22).

Em seguida, o Ministro Luiz Fux relata que a Procuradoria Geral da República opinou pelo indeferimento do pedido, entendendo que a situação em questão está sim sujeita as consequências previstas na LRF, impedindo o repasse de verbas e a celebração de acordos de cooperação, convênios e operações de crédito entre o Estado do Rio de Janeiro e a União (ACO 2.981 TA/DF, 2017, p. 9).

Observa que, muitas unidades federativas enfrentam o mesmo problema, entendendo que a busca por soluções criativas, como a decretação de calamidade financeira, não podem ensejar a não observação das normas constitucionais:

A Procuradoria Geral da República reconhece o estado de dificuldades institucionais enfrentadas pelo autor, bem como a necessidade de uma solução urgente, mas não se pode ter como solução um arremedo de medida que importe em desconsiderar um conjunto de regras constitucionais, especialmente se o motivo da crise financeira atual não decorre de uma calamidade natural ou de fatores externos e independentes da administração estadual, mas, sim, de um conjunto de medidas equivocadas praticadas no passado recente, dos quais não é a União a responsável. (ACO 2.981 TA/DF, 2017, p. 13)

O Relator, Ministro Luiz Fux, esclarece que, após realização de audiência de conciliação, as partes acordaram em suspender o processo judicial pelo prazo de 30 dias, durante o qual ambas envidariam esforços para aprovar as leis pertinentes e necessárias à efetivação do acordo (ACO 2.981 TA/DF, 2017 p. 4).

Após esse período, o Estado do Rio de Janeiro reitera o pedido usando como argumentos favoráveis a concessão o fato de ter ocorrido a aprovação da lei que autoriza a alienação do CEDAE – Companhia Estadual de Água e Esgoto em garantia, a iminência da sanção do projeto de lei que majora a alíquota de contribuição previdenciária, a recente aprovação e sanção da Lei Complementar 159/2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e a

possibilidade iminente de bloqueio de contas do estado para execução de contragarantias de empréstimos não honrados.

Mediante estes novos fatos, o Ministro Luiz Fux entende que:

Nesse sentido, a divergência interpretativa outrora existente quanto à possibilidade de implementação imediata do acordo entre as partes, em decorrência das restrições legais da Lei de Responsabilidade Fiscal, não mais assume substancial relevância no deslinde da controvérsia, na medida em que se encontra em vigor no ordenamento jurídico nova regra especial que fornece substrato jurídico aos termos avençados.

Nesse sentido, a despeito da necessidade de fixação exata da interpretação das regras da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto ao estado de calamidade fiscal – o que será feito em momento oportuno, quando da decisão do mérito desta ação –, decerto é que a edição da Lei n. 159/17 fornece, ainda que indiretamente, validade jurídica para a execução das cláusulas avençadas no Termo, sem que se cogite que os representantes das respectivas partes cometam crime de responsabilidade. (ACO 2.981 TA/DF, 2017, p. 5 e 6)

Finalmente, para fundamentar sua decisão, esclarece que o Supremo Tribunal Federal tem a posição de Tribunal da Federação, possuindo competência para dirimir controvérsias, cabendo à Corte Constitucional interpretar os princípios constitucionais observando os arranjos institucionais.

Portanto, entende que, no momento processual em questão, diante de circunstâncias extraordinárias, caberia a concessão do pedido de suspensão da execução das contragarantias em contratos anteriores ao ajuizamento da ação, assim como, após pedido de reconsideração da extensão da liminar concedida, para abranger também as obrigações pecuniárias contratadas com a União, incluindo garantias e contrato, tendo sido a última liminar concedida em 14 de junho de 2017 (ACO 2.981 TA/DF, 2017 p. 4).

Paralelamente, em 06 de junho de 2017, a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro aprovou o projeto que define o Plano de Recuperação Fiscal do estado, necessário para que o mesmo pudesse aderir ao Regime de Recuperação Fiscal do Governo Federal e, que possibilitará a regularização das finanças estaduais.

De acordo com Jubé e Graner (Valor Econômico, 2017)¹⁵, em continuidade aos procedimentos para possibilitar a implementação do Regime de Recuperação Fiscal dos estados, o Presidente da República editou, em 28 de julho de 2017, o decreto que regulamenta a lei que criou o regime.

A edição do decreto regulamentador era necessária para que fossem estabelecidos os requisitos, critérios e o trâmite do programa, que pode durar até 60 dias, devendo ser aprovado e, ao final, homologado pelo Ministério da Fazenda, compreendendo a emissão de pareceres técnicos do Tesouro Nacional e a nomeação do Conselho de Supervisão, podendo ser solicitados durante este processo ajustes ao plano apresentado.

No início de agosto, o pedido de adesão ao Plano de Recuperação Fiscal foi formalizado no Ministério da Fazenda pelo Estado do Rio de Janeiro, contendo todas as medidas de austeridade que o governo se compromete a adotar durante os três anos de vigência do mesmo, conforme informado em notícia veiculada pelo Sindicato dos Policiais Civis do Estado do Rio de Janeiro¹⁶.

Os próximos passos são a assinatura da primeira etapa do processo de adesão ao regime, através do qual a União, por meio do Ministério da Fazenda, emitirá parecer a respeito da documentação entregue e das leis apresentadas pelo Estado do Rio de Janeiro, o que poderia ocorrer ainda na primeira quinzena de agosto.

Porém, para as próximas fases, sabe-se que existem discussões em torno dos cálculos sobre os inativos e também em relação à redução de incentivos, o que

¹⁵ JUBÉ, Andrea; GRANER, Fabio. Valor Econômico. **Temer assina decreto de recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro**. 2017.

¹⁶ SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Estado formaliza pedido de adesão à recuperação fiscal**. 2017.

pode retardar o processo, também conforme informação veiculada pelo Sindicato dos Policiais Civis do Estado do Rio de Janeiro¹⁷.

Num contexto mais localizado, pode-se verificar a situação do município de Americana, no Estado de São Paulo, que decretou situação de calamidade financeira em outubro de 2016, pelo período de 120 dias, tendo sido prorrogada em fevereiro de 2017 por mais 180 dias.

As justificativas apresentadas pelo gestor municipal são basicamente queda na arrecadação, nível alto de endividamento, necessidade de adequação da folha de pagamento aos limites legais, de cumprir com os índices constitucionais de aplicação de recursos nas áreas de educação e de saúde e de reduzir os gastos públicos. A prorrogação da situação de calamidade financeira foi justificada em função de que, as medidas adotadas ainda não teriam surtido os efeitos desejados, assim como a situação fiscal do município encontra-se inalterada.

Em maio de 2017, a pedido do município, foi protocolado na Assembleia Legislativa do estado o Projeto de Decreto Legislativo n.º 4/2017 que “Reconhece, para efeitos do artigo 65 da Lei Complementar n.º 101, de 2000, o estado de calamidade pública na área financeira no Município de Americana”, tendo tramitado na Comissão de Assuntos Metropolitanos e Municipais, recebendo voto favorável, estando no momento na Comissão de Fiscalização e Controle aguardando manifestação:

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 4, DE 2017

Reconhece, para efeitos do artigo 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o estado de calamidade pública financeira no Município de Americana

A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, decreta:

Artigo 1.º – Fica reconhecido, para efeitos do artigo 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o estado de calamidade pública financeira no Município de Americana, objeto do Decreto Municipal nº 11.500, de 10 de outubro de 2016.

¹⁷ SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Ministro da Fazenda assinará despacho e pareceres sobre o plano apresentado pelo estado.** 2017.

Artigo 2.º – Este decreto entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 10 de outubro de 2016. (SÃO PAULO, 2017)

Pode-se verificar no projeto de decreto proposto pela Assembleia Legislativa a ausência de qualquer previsão de medidas a serem adotados para que seja sanada a situação de calamidade financeira, bem como a falta de definição de prazos para adoção destas medidas, muito diferente da lei aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e das exigências da Lei Complementar que estabelece o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados, muito embora a mesma não se aplique aos municípios.

A respeito do assunto, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já emitiu parecer no sentido de que, essa prática atual dos municípios de decretar estado de calamidade financeira não impede a aplicação dos prazos previstos na LRF:

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.
SDG, 22 de fevereiro de 2017

SÉRGIO CIQUERA ROSSI - SECRETÁRIO – DIRETOR GERAL¹⁸

Verifica-se que, as justificativas apresentadas pelos entes para a decretação do estado de calamidade financeira são as mesmas, em maior ou menor escala e causadas por fatores diversos, porém a dificuldade em honrar com compromissos assumidos e na execução dos serviços públicos é comum a todos.

As medidas práticas implementadas com o objetivo de equacionar essa situação também são as mais diversas, como será visto mais adiante, sendo mais ou menos efetivas em cada caso e, tem como marca característica aquilo que é considerado como prioridade para cada administrador público, o que, nem sempre

¹⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – **Comunicado SDG n.º 06/2017**. 2017.

vai de encontro com os anseios da população, portanto as ações práticas variam muito, embora o fundamento para justificá-las seja o mesmo.

Porém, é de vital importância que o ente em situação de calamidade financeira estabeleça um plano claro prevendo ações de forma planejada, a fim de que estas possam surtir os efeitos necessários para o reequilíbrio da gestão fiscal, caso contrário será apenas mais um episódio de perdão de dívidas que somente beneficiará os gestores irresponsáveis.

4 SITUAÇÕES DECORRENTES DA CALAMIDADE FINANCEIRA

Decorrido um ano das edições dos decretos de calamidade financeira do Estado do Rio de Janeiro e do Município de Americana, que são as situações mais detalhadas nesse projeto de pesquisa, quais as ações práticas implementadas pelos mesmos?

No Estado do Rio de Janeiro os servidores ativos, inativos e pensionistas permanecem com os salários sendo pagos parcelados e em atraso bem como, de acordo com análise de Resende (2017, p. 1)¹⁹, os cortes anunciados quando da edição do decreto não foram todos realizados. O corte de 30% de cargos comissionados não foi efetuado, uma vez que, em janeiro de 2017 algo em torno de 10% de cargos comissionados havia sido reduzido, sendo que em abril esse número voltou a subir.

O governo do Estado do Rio de Janeiro havia se comprometido a promover estudos para a redução dos cem maiores contratos em vigor, porém apenas sete sofreram redução de valor, sendo que, os demais 93 sofreram reajustes e aditivos

¹⁹RESENDE, Leandro. **O Primeiro ano do ajuste fiscal decretado no Estado do Rio de Janeiro.** 2017.

que os encareceram, segundo análise de Resende (2017, p. 2). A fim de obter fundos para combater o déficit do RioPrevidência foi anunciada a venda de 10 imóveis públicos, porém até junho de 2017 apenas dois imóveis encontravam-se aptos a abertura do processo para serem leiloados.

Das ações mais importantes anunciadas quando da edição do decreto de calamidade financeira encontrava-se a adoção de medidas a fim de reorganizar a Administração Pública direta e indireta, buscando a otimização dos gastos públicos e uma melhor eficiência na gestão dos serviços, tendo sido efetivamente diminuído o número de Secretarias Estaduais de 25 para 18.

Entre as medidas efetivadas nesse período cabe destaque para a aprovação do aumento da alíquota de contribuição previdenciária dos servidores e as ações para a privatização do CEDAE – Companhia Estadual de Água e Saneamento, que estão entre as medidas previstas no Plano de Recuperação Fiscal elaborado pelo Estado do Rio de Janeiro e em análise junto ao Ministério da Fazenda, de acordo com notícia da Rádio BandNews²⁰.

Mesmo com todas essas tentativas o estado de calamidade financeira acarretou a interrupção de serviços como o Programa Restaurante Popular e o fechamento de bibliotecas e parques, sendo que a situação mais emblemática é a vivida pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, que iniciou o período letivo depois do previsto por falta de condições básicas, como limpeza e material e pela greve dos servidores.

Com relação ao estado de calamidade financeira decretado pelo Município de Americana não existe um plano de ação formalizado, apenas notícias veiculadas pela administração, como a demissão de 1500 funcionários, entre eles

²⁰ RÁDIO BANDNEWS FM. **O Rio de Janeiro completa um ano em estado de calamidade financeira.** 2017.

comissionados e autônomos. Na época da edição do decreto, segundo informação veiculada pela administração, estavam previstas também a devolução do estádio Décio Vitta a equipe de futebol do Rio Branco, a suspensão de contratos de locação de veículos e o enxugamento da Guarda Civil Municipal, conforme consta do site Contábeis – O Portal da Profissão Contábil²¹.

Em abril de 2017, a Câmara de Vereadores do município realizou audiência pública para debater o assunto, porém os Secretários Municipais de Administração, Negócios Jurídicos e de Fazenda mesmo convocados, não compareceram para prestar os esclarecimentos à população, segundo notícia do site SB24horas²².

Também no mês de maio de 2017 o poder municipal realizou audiência pública para avaliação do cumprimento das metas fiscais do primeiro quadrimestre de 2017, por exigência da Lei de LRF, sendo que na mesma os vereadores questionaram os gastos com pagamento de horas extras e o fato do município arrecadar, em um quadrimestre, em torno de R\$ 31 milhões e gastar R\$ 10 milhões no mesmo quadrimestre somente com cargos comissionados, alegando estar em calamidade financeira, conforme notícia veiculada pela Câmara Municipal de Americana²³.

Interessante verificar que, mesmo em estado de calamidade financeira, existem algumas ações adotadas pelo poder público municipal contraditórias com essa situação, como o fato da mesma ter aberto processo licitatório para contratação de empresa para elaboração de cálculos e emissão de GFIPS nos processos judiciais trabalhistas e contratação de agência de publicidade e propaganda para

²¹ CONTÁBEIS – O PORTAL DA PROFISSÃO CONTÁBIL. **Prefeitura de Americana decreta “calamidade financeira”**. 2016.

²² SB24HORAS. **Decretação de estado de calamidade financeira do município é discutida em audiência pública em Americana**. 2017.

²³ CÂMARA MUNICIPAL DE AMERICANA. **Cumprimento de metas fiscais do primeiro quadrimestre de 2017 é discutido em audiência pública na Câmara**. 2017.

prestação de serviços de comunicação social e institucional da prefeitura municipal de Americana, ambos na modalidade convite e cujas empresas já assinaram contrato, conforme consta do Portal da Transparência do município²⁴.

No mês de agosto de 2017, o município emitiu mais um decreto prorrogando a situação de calamidade financeira, considerando que, as medidas adotadas até o momento pelo município não surtiram efeito e que as despesas com pessoal permanecem acima do teto de gastos estabelecido pela LRF, porém novamente sem detalhes quanto às ações práticas a serem adotadas.

Diante da falta de formalização das ações previstas para o combate da situação de calamidade financeira, bem como da falta de transparência por parte do poder público quanto às ações efetivamente adotadas, fica mais difícil entender e assim encontrar embasamento legal para o processo no âmbito do município.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho de pesquisa procurou apresentar as informações mais relevantes a respeito do tema, com o objetivo de que fosse possível entender a situação de calamidade financeira em que muitos entes públicos se encontram.

Foi possível entender que, os desequilíbrios na gestão dos recursos públicos sempre existiram na história do nosso país, sendo mais ou menos impactantes de acordo com o contexto da economia nacional ou mundial, até porque a economia também sofre intervenção do poder público. Verificou-se também que, a LRF foi instituída a fim de atender determinações da Constituição Federal, para possibilitar uma melhor gestão e controle dos gastos públicos, usando para isso dos

²⁴ PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Licitações**. 2017.

mecanismos de planejamento, transparência, controle e responsabilização, que são os eixos principais da mesma.

Nesse contexto, mesmo assim, a situação atual em que se encontram vários entes da federação reflete um verdadeiro descontrole na gestão dos recursos públicos, sendo necessário que muitos chegassem a decretar um estado de calamidade financeira, de tão crítica a situação em que se encontram.

Portanto, questiona-se se, uma das causas desse descontrole seria a ineficácia da LRF, porém podemos constatar que, os parâmetros estabelecidos pela mesma são coerentes e eficazes, na verdade seria necessário mais rigor e rapidez na fiscalização e na aplicação de punições, principalmente sobre os maus gestores públicos.

É necessário que sejam estancadas as ações prejudiciais às finanças públicas, seja havendo interferência quanto à ação em si ou quanto ao gestor que determinou tal ação e, isso antes que os efeitos dessas ações causem um enorme prejuízo a população. Porém, verificou-se que, a solução encontrada por esses entes da federação é, utilizando-se da alegação de calamidade financeira, deixar de se submeter a algumas das exigências impostas pela LRF.

As exceções previstas na LRF visam amparar os entes públicos em casos imprevisíveis e de força maior, a fim de que os serviços públicos não sejam prejudicados, ainda mais num momento em que o poder público é mais demandado do que em situações normais.

A maioria das opiniões encontradas durante esse processo de pesquisa é de que, é no mínimo contraditório permitir que, justamente um ente público que não está dentro dos limites fiscais, seja dispensado de ter que se submeter às regras para a eficiência da gestão fiscal, pois isso seria privilegiar os maus administradores.

Na situação prática do Estado do Rio de Janeiro, muito embora tenha sido editado o decreto de calamidade financeira, a recuperação fiscal só será possível devido ao acordo firmado com a União, a aprovação de Leis Complementares específicas para a recuperação fiscal dos estados, assim como a formalização de um programa de recuperação aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado. Pode-se entender que, a decretação do estado de calamidade financeira por si só não isenta o ente público de suas obrigações e de cumprir os prazos estabelecidos, bem como de ser penalizado quando for o caso, assim como não é o que garante o regime de recuperação fiscal.

Importante destacar que, todo o processo de recuperação fiscal dos entes federativos que se encontram em dificuldade, tendo decretado estado de calamidade financeira, devem ter metas específicas estipuladas num programa de recuperação, com prazos estabelecidos e atendendo as diretrizes das leis complementares aprovadas pela União, bem como deverão ser fiscalizados pelo Ministério da Fazenda, a fim de que possam alcançar êxito.

Portanto, mesmo que muitos decretem um estado de calamidade financeira a fim de se resguardarem de punições por não atenderem aos limites impostos pela LRF e, assim, também tenham mais liberdade de gestão, não há nenhum amparo legal para isso, como já alertado pelo próprio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Embora reconheça a situação de dificuldade enfrentada pelos entes da federação, o que verificamos é que, a União adotou as medidas necessárias para o socorro aos mesmos, não baseada nos decretos de calamidade financeira, mas em Leis Complementares específicas, com o mesmo status da LRF, concedendo não liberdade a esses entes para agir como bem entenderem, mas ao contrário,

estabelecendo regras para que os mesmos recebam o auxílio da União para saírem desse estado de calamidade financeira.

Finalmente, a preocupação demonstrada em muitas das opiniões retratadas nesse projeto de pesquisa é de que, esse auxílio aos entes da federação seja realmente eficaz, para que os mesmos superem o estado de calamidade em que se encontram, assim como para que não venham a chegar a esse estado novamente, sendo o efetivo cumprimento da LRF, principalmente nos quesitos fiscalização e responsabilização, de vital importância para isso.

Para tanto, o acompanhamento do Ministério da Fazenda nesse processo de recuperação fiscal tem o objetivo de garantir que, os entes que aderirem ao processo tomem medidas efetivas para alcançar novamente o equilíbrio fiscal, e que não seja apenas um perdão pelos equívocos cometidos anteriormente ou uma liberdade para que os administradores públicos não cumpram com as leis estabelecidas.

Por mais que, mesmo com a LRF, alguns entes públicos tenham chegado a essa situação catastrófica, os parâmetros estabelecidos na mesma representam um importante avanço no processo de planejamento público, sendo primordial que se garanta a aplicação da mesma, ainda que para isso seja necessário uma maior interferência do Poder Judiciário.

REFERÊNCIAS

- AMERICANA. **Dec. 11.500, de 10/10/2016, que “Declara em situação de calamidade financeira o Município de Americana, e dá outras providências”**. Disp. em: <http://www.americana.sp.gov.br/v6/legislacao/decreto_11500.html>. Acesso: 11 abr. 2017.
- AMERICANA. **Dec. 11.593, de 07/02/2017, “Prorroga a situação de calamidade financeira do Município de Americana, declarada pelo Decreto nº 11.500, de 10/10/2016 e dá outras providências”**.Disp. em:

- <http://www.americana.sp.gov.br/v6/legislacao/decreto_11593.html>. Acesso: 11 abr. 2017.
- BLOG DO SENADO FEDERAL. **Senado aprova projeto de socorro financeiro a estados superendividados.** 18 mai. 2017. Disp. em: <<http://sindireceita.org.br/blog/senado-aprova-projeto-de-socorro-financeiro>>. Acesso : 04 ago. 2017.
 - BRASIL. AGU. **Medidas de recuperação fiscal do Rio de Janeiro dependem de aval legislativo.** 07 de fev. 2017. Disp. em: <www.agu.gov.br/noticia/agu-medidas-de-recuperacao-fiscal-do-rio-de-janeiro-dependem-de-aval-legislativo--506791>. Acesso: 21 jun. 2017.
 - BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 17.^a ed. ver., ampl. e atual. até 09/01/2014. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda., 2014.
 - BRASIL. **Dec. 7.257, de 4/08/2010, que “Regulamenta a MP 494 de 2/07/2010, 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”.** Disp. em <[www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7257-4-agosto-2010-607732-norma-atualizada-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7257-4-agosto-2010-607732-norma-2010-607732-norma-atualizada-pe.html)>. Acesso: 12 jun. 2017.
 - BRASIL. **Dec. 94.443, de 12/06/1987, que “Atribui ao Ministério da Fazenda competência para exercer atividades relativas aos serviços de colocação e resgate de títulos da dívida pública mobiliária federal, e dá outras providências”.** Disp. em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D94443.htm>. Acesso: 15 abr. 2017.
 - BRASIL. **Dec. Lei 201 de 27/02/1967, que “Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências”.** Disp. em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm>. Acesso: 20 mai. 2017.
 - BRASIL. **Dec. Lei 2.848, de 07/12/1940 “Código Penal”.** Disp. em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/Del2848compilado.htm>. Acesso: 20 mai. 2017.
 - BRASIL. **Exposição de motivos Lei Compl. 159, de 19/05/2017, que “Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Compl. 101, de 4/05/2000, e 156, de 28/12/2016”.** Disp. em: <www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=...>. Acesso em: 03 ago. 2017.
 - BRASIL. **Inst. Normativa 01, de 24/08/2012, que “Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo DF, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos e dá outras providências”.** Disp. em: <www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=822a4d42-970b-4e80-93f8-dae395a52d1&groupId=301094>. Acesso: 12 jun. 2017
 - BRASIL. **Lei de responsabilidade fiscal: Lei complementar 101, de 04/05/2000.** 15.^a ed., atual. e ampl.. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. **Lei Compl. 131, de 27/05/2009, que “Acrescenta dispositivos à Lei Compl. 101, de 4/05/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do DF e dos Municípios”**. Disp. em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso: 20 mai. 2017.

- BRASIL. **Lei Compl. 156, de 28/12/2016, que “Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao DF e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Compl. 148, de 25/11/2014, a Lei 9.496, de 11/09/1997, a MP 2.192-70, de 24/08/2001, a Lei 8.727, de 5/11/1993, e a Lei Compl. 101, de 4/05/2000”**. Disp. em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp156.htm>. Acesso: 03 ago. 2017.

- BRASIL. **Lei Compl. 159, de 19/05/2017, que “Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do DF e altera as Leis Compl. 101, de 4/05/2000, e 156, de 28/12/2016”**. Disp. em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2017/leicomplementar-159-19-maio-2017-784891-publicacaooriginal-152768-pl.html>. Acesso: 03 ago. 2017.

- BRASIL. **Lei 4.320, de 17/03/1964, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do DF”**. 15.^a ed., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013.

- BRASIL. **Lei 4.357, de 16/07/1964, que “Autoriza a emissão de Obrigações do Tesouro Nacional, altera a legislação do imposto sobre a renda, e dá outras providências”**. Disp. em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4357.htm>. Acesso: 20 abr. 2017.

- BRASIL. **Lei 4.595, de 31/12/1964, que “Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências”**. Disp. em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4595.htm>. Acesso: 20 abr. 2017.

- BRASIL. **Lei 8429, de 02/06/1992, que “Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”**. Disp. em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso: 20 mai. 2017.

- BRASIL. **Lei 10.028, de 19/10/2000, que “Altera o Decreto-Lei 2.848, de 7/12/1940 – Código Penal, a Lei 1.079, de 10/04/1950, e o Decreto-Lei 201, de 27/02/1967”**. Disp. em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10028.htm>. Acesso: 20 mai. 2017.

- BRASIL. **Lei 8.666, de 21/06/1993, que “Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da CF, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências”**. Disp. em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso: 02 ago. 2017.

- BRASIL. **Lei 12.340, de 1/12/2010, que “Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, DF 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. (Red. dada pela Lei 12.983, de 2014)”. Disp. em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12340.htm. Acesso: 12 jun. 2017.

- BRASIL. Proj. de Lei 18, de 1999 “Regula o art. 163, incisos I, II, III e IV, e o art. 169 da CF, dispõe sobre os princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem assim altera a Lei Compl. 64, de 18/05/1990”. Diário da Câmara dos Deputados, n.º 47, 18 de mar 1999. Disp. em: <www.camara.gov.br>. Acesso: 15 mai. 2017.

- BRASIL. STF. **AÇÃO CIVEL ORIGINÁRIA 2.981 TA / DF – DF**. Brasília, 31 de mai. 2017e14jun.2017. Disp.em:<www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>. Acesso: 08 ago. 2017.

- BRASIL. STF. **ADPF - Políticas Públicas - Intervenção Judicial - "Reserva do Possível"** (Transcrições) ADPF45MC/DF.2004. Brasília, 29/04/2014. Disp. em: <www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>. Acesso 14 abr. 2017.

- BRASIL. STF. **N.º 12960/2017 - ASJCIV/SAJ/PGR - AÇÃO CIVEL ORIGINÁRIA 2.981 – DF**. Brasília, 07 de fev. de 2017. Disp. em: <www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca>. Acesso: 21 jun. 2017.

- CÂMARA MUNICIPAL DE AMERICANA. **Cumprimento de metas fiscais do primeiro quadrimestre de 2017 é discutido em audiência pública na Câmara**. Americana, 30 mai 2017. Disp. em: <www.camara.americana.sp.gov.br/notícia/visualizar>. Acesso: 16 ago. 2017

- CONTÁBEIS – O PORTAL DA PROFISSÃO CONTÁBIL. **Prefeitura de Americana decreta “calamidade financeira”**. 13 out 2016. Disp. em: <www.contabeis.com.br/noticias>. Acesso: 15 ago. 2017.

- CONTAS ABERTAS. **Governadores distorcem a LRF com decretos de “calamidade financeira”**. Transparência, 09 dez. 2016. Disp. em: <www.contasabertas.com.br/site/transparencia/governadores-distorcem-lrf-com-decretos-de-calamidade-financeira>. Acesso: 15 mar. 2017.

- CONTI, José Maurício. **Crise leva as finanças públicas ao “estado de calamidade”**. Revista Consultor Jurídico – Contas à Vista, São Paulo, 28 jun. 2016. Disp. em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jun-28/contas-vista-cri-se-leva-financas-publicas-estado-calamidade>>. Acesso: 11 mai. 2017.

- DA CRUZ, Flavio; VICCARI JUNIOR, Adauto; GLOCK, José Osvaldo; HERZMANN, Nélio; TREMEL, Rosângela. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 2.^a ed. São Paulo: Atlas, 2001.

- DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37.^a Ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2013.

- DIEESE. **Nota Técnica. Número 148 – setembro 2015. Dívida pública brasileira e compressão do orçamento: O que resta aos trabalhadores? 2015**. Disp. em: <www.dieese.org.br/notatecnica/2015/notaTec148divida.pdf>. Acesso: 19 abr. 2017.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28.^a ed. São Paulo: Atlas, 2015.

- DIZER O DIREITO. **LC 159/2017 – Lei de Recuperação Fiscal dos Estados**. 22 mai. 2017. Disp. em: <www.dizerodireito.com.br/2017/05/lc-1592017-lei-de-recupera%C3%A7%C3%A3o-fiscal.html>. Acesso: 03 ago. 2017.
- JUBÉ, Andrea; GRANER, Fabio. Valor Econômico. **Temer assina decreto de recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro**. 27 jul. 2017. Disp. em: <www.valor.com.br/imprimir/noticia/5057452/brasil>. Acesso: 14 ago. 2017.
- KHAIR, Amir Antônio. **Lei de responsabilidade fiscal: Guia de orientação para as prefeituras**. 1.^a ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES, 2000.
- LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 17.^a ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013.
- MACHADO JR. J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 31.^a ed. rev. atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2002/2003.
- NUNES, Selene Peres Peres. **O nó do refinanciamento das dívidas**. Blog da Selene. 13 jan. 2017. Disp. em: <<https://www.selene.blog.br/single-post/2017/01/13/O-n%C3%B3-do-refinanciamento-das-d%C3%ADvidas>>. Acesso: 03 ago. 2017.
- PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas – A política Orçamentária no Brasil**. 2.^a ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Licitações**. Disp. em: <www.americana.sp.gov.br/v6/americanaV6_index.php?it=31&a=licitacoes_inicial#tabs1-encerradas>. Acesso: 15 ago. 2017.
- PORTAL DO PLANALTO. Acompanhe o Planalto – Notícias – **Governo Federal fecha acordo de ajuda financeira ao Rio de Janeiro**. 26 jan. 2017. Disp. em: <www.planalto.gov.br/acompanhe_planalto/noticias/2017/01/governo-federal-fecha-acordo-de-ajuda-financeira-ao-rio-de-janeiro>. Acesso: 03 ago. 2017.
- QUIRINO, Carina de Castro; BOLONHA, Carlos; DE OLIVEIRA, Daniel Mitidieri Fernandes. **Uma calamidade de decreto**. Justificando. 28 jun. 2016. Disp. em: <justificando.cartacapital.com.br/2016/06/28/uma-calamidade-de-decreto>. Acesso: 02 ago. 2017.
- RÁDIO BANDNEWS FM. **O Rio de Janeiro completa um ano em estado de calamidade financeira**. São Paulo, 17 jun. 2017. Disp. em: <www.bandnewsfm.com.br/2017/06/17/o-rio-de-janeiro-completa-hoje-um-ano-em-estado-de-calamidade-financeira>. Acesso: 14 ago. 2017.
- RESENDE, Leandro. **O Primeiro ano do ajuste fiscal decretado no Estado do Rio de Janeiro**. Agência LUPA – Folha de São Paulo. Piauí, 08 jun. 2017. Disp. em: <<http://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2017/06/08/o-primeiro-ano-do-ajuste-fiscal-do-rio>>. Acesso: 14 ago. 2017.
- RIO DE JANEIRO. **Dec. 45.692, de 17/06/2016, que “Decreta estado de calamidade pública, no âmbito da administração financeira do estado do RJ, e dá outras providências”**. Disp. em: <www.adepolrj.com.br/adepol/noticia_dinamica.asp?id=19080>. Acesso: 18 jul. 2017.
- RIO DE JANEIRO. **Lei 7.483, de 08/11/2016, alterada pela lei 7.627, de 09/07/2017, que “Reconhece o estado de calamidade pública no âmbito da**

administração financeira declarado pelo decreto 45.692 de 17/06/2016, e dá outras providências". Disp. em: <alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF>. Acesso: 18 jul. 2017.

- RIO DE JANEIRO. **Lei 7.629, de 09/06/2017, que "Dispõe sobre o Plano de Recuperação Fiscal do Estado do RJ e dá outras providências"**. Disp. em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF>>. Acesso: 04 ago. 2017.

- RIO DE JANEIRO. **Termo de Compromisso que entre si celebram o Estado do RJ e a União**. 26 jan. 2017. Disp. em: <www.jusbrasil.com.br/diarios/136592399/doerj-poder-legislativo-07-02-2017-pg-5>. Acesso: 21 jun. 2017.

- RIO DE JANEIRO. **Primeiro Termo Aditivo ao Termo de compromisso celebrado entre o Estado do RJ e a União em 26.1.17**. 07 fev. 2017. Disp. em: <www.jusbrasil.com.br/diarios/137190797/doerj-poder-legislativo-13-02-2017-pg-1>. Acesso: 21 jun. 2017.

- SANTA CATARINA. TC do Estado de SC. **Orientações do Tribunal de Contas aos Municípios frente a situação de calamidade pública. Santa Catarina: TCESC**. Disp. em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Emergencia_e_calamidade_publica_0.pdf>. Acesso: 12 jun. 2017.

- SANTIAGO, Luciano Sotero. **Saber Direito - Constituição Econômica**. 2009. Disp. em: <www.youtube.com/watch?v=jUV8-aR98G8>. Acesso: 12 abr. 2017.

- SÃO PAULO. Ass. Legislativa do Estado de SP. **Proj. de Dec. Legislativo 4 de 2017, que "Reconhece, para efeitos do artigo 65 da Lei Compl. 101, de 4/05/2000, o estado de calamidade pública financeira no Município de Americana"**. Disp. em: <<https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000038421>>. Acesso: 08 ago. 2017.

- SÃO PAULO. TC do Estado de SP – **Comunicado SDG 06/2017**. São Paulo, 22/02/2017. Disp. em: <www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/comunicado_sdg_06_2017.pdf>. Acesso: 11 abr. 2017.

- SB24HORAS. **Decretação de estado de calamidade financeira do município é discutida em audiência pública em Americana**. 04 mai. 2017. Disp. em: <<http://sb24horas.com.br/decretacao-de-estado-de-calamidade-financeira>>. Acesso: 15 ago. 2017.

- SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otávio Ladeira de. **Dívida pública: A experiência brasileira**. 1.^a ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

- SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Estado formaliza pedido de adesão à recuperação fiscal**. 01 ago. 2017. Disp. em: <www.sinpol.org.br/index2.php?idMenu>. Acesso: 14 ago. 2017.

- SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Ministro da Fazenda assinará despacho e pareceres sobre o plano apresentado pelo estado**. 08 ago 2017. Disp. em: <www.sinpol.org.br/index2.php?idMenu>. Acesso: 14 ago. 2017.

- SPECK, Bruno Wilhelm, organizador. **Caminhos da Transparência**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2002.