



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO**

FABRÍCIO RITHLLY CARVALHO OLIVEIRA

**ANÁLISE DA LEGALIDADE E EFEITOS JURÍDICOS DOS DECRETOS DE
CALAMIDADE FINANCEIRA NO ÂMBITO DA GESTÃO PÚBLICA**

**SOUSA,
2023**

FABRÍCIO RITHLLY CARVALHO OLIVEIRA

**ANÁLISE DA LEGALIDADE E EFEITOS JURÍDICOS DOS DECRETOS DE
CALAMIDADE FINANCEIRA NO ÂMBITO DA GESTÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito ofertado pelo Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Ms. Janeson Vidal de Oliveira

SOUSA,
2023

O48a

Oliveira, Fabrício Rithlly Carvalho.

Análise da legalidade e efeitos jurídicos dos decretos de calamidade financeira no âmbito da gestão pública / Fabrício Rithlly Carvalho Oliveira. – Sousa, 2023.

48 f.

Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2023.

"Orientação: Prof. Me. Janeson Vidal de Oliveira".

Referências.

1. Administração Pública. 2. Lei de Responsabilidade Fiscal. 3. Calamidade Financeira – Gestão Pública – Legalidade. I. Oliveira, Janeson Vidal de. II. Título.

CDU 35(043)

FABRÍCIO RITHLLY CARVALHO OLIVEIRA

ANÁLISE DA LEGALIDADE E EFEITOS JURÍDICOS DOS DECRETOS DE CALAMIDADE FINANCEIRA NO ÂMBITO DA GESTÃO PÚBLICA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito ofertado pelo Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Ms. Janeson Vidal de Oliveira

Aprovada em: _____ de _____ de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof.
Professor Orientador

Nome – Titulação – Instituição
Professor (a)

Nome – Titulação – Instituição
Professor (a)

AGRADECIMENTOS

A Deus, soberano Senhor de tudo, aos meus pais Francisco e Rosineide que lutaram com sacrifício para que esse momento fosse possível, a minha esposa Myrian que está sempre ao meu lado me incentivando a crescer e a meus filhos Luísa, Tomás e Pedro, eles que colherão os frutos desses sacrifícios.

RESUMO

A população brasileira, antes de tudo é forte. Há décadas que enfrentam as mais diversas crises nos mais variados contextos sociais. A fome, a pobreza, a falta de saúde, educação, moradia, entre tantos outros direitos mínimos não são atendidos devido à crise econômica/financeira instalada que parece não ter fim. Crises essas ora ocasionadas por desastres naturais, pandemia, entre outras; ora ocasionadas pela falta de despreparo e má gestão pública. Assim, o presente trabalho monográfico adotou a temática da calamidade pública, sobretudo, a calamidade financeira como eixo norteador, tendo como problemática as seguintes indagações: Há legalidade edição de decretos de calamidade financeira? Quais as consequências na edição desses decretos? A pesquisa se justifica pela necessidade de estudos aprofundados acerca da temática estabelecida. O objetivo geral se propõe a analisar se há legalidade na edição de decretos de calamidade financeira pelo gestor público e suas consequências jurídicas. De forma específica irá tecer discorrer acerca da administração pública; tecer considerações acerca dos principais pontos da Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange a motivação da lei e a calamidade financeira; e, discorrer sobre a legalidade e os efeitos jurídicos da decretação do estado de calamidade financeira. A pesquisa é qualitativa. Para alcançar os objetivos propostos a pesquisa adotou na fase de abordagem o método dedutivo; nos procedimentos utilizou-se do método bibliográfico fazendo um levantamento de conteúdo a partir da doutrina, legislação e jurisprudência disponível acerca do tema em livros, teses, artigos impressos e em sites acadêmicos que se mostraram aptos ao alcance dos objetivos. Nesse sentido, Fonseca (2002, p. 32), explica que a pesquisa bibliográfica busca referências teóricas publicadas com a finalidade de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta. O trabalho monográfico está estruturado em três capítulos. O primeiro se apresenta com estudo sobre gestão administrativa, princípios norteadores do direito administrativo, noções de orçamento público, gestão eficiente e má gestão pública. O segundo capítulo, se incube de analisar aspectos importantes da Lei de Responsabilidade Fiscal. E terceiro capítulo buscará explicar se há legalidade nos decretos de calamidade financeira e quais os efeitos jurídicos desses decretos, partindo do estudo da calamidade pública, calamidade financeira e os efeitos jurídicos à luz da LRF. Ao final da pesquisa observou-se que não há uma legislação específica que discipline a calamidade financeira, mas que até a presente data também não há decisão no sentido de declaração de ilegalidade do referido decreto e que há várias consequências no sentido de beneficiar a gestão pública, uma vez que, utiliza-se das benesses da LRF à calamidade pública de forma extensiva à calamidade financeira. Sugere que seja criada o quanto antes legislação que discipline o instituto de calamidade financeira afim de evitar o mau uso deste instrumento normativo por maus gestores públicos no intuito de benefício próprio. A temática é de grande relevância por se tratar de tema atual e pertinente.

PALAVRAS CHAVE: Calamidade Financeira. Legalidade. Efeitos Jurídicos da LRF.

ABSTRACT

The Brazilian population, first of all, is strong. For decades they have faced the most diverse crises in the most varied social contexts. Hunger, poverty, lack of health, education, housing, among many other minimum rights are not met due to the economic/financial crisis that seems to have no end. These crises are sometimes caused by natural disasters, pandemics, among others; sometimes caused by lack of preparation and bad public management. Thus, the present monographic work adopted the theme of public calamity, especially financial calamity as a guiding axis, with the following questions as its problematic: Is there legality in editing decrees of financial calamity? What are the consequences of these decrees? The research is justified by the need for in-depth studies on the established theme. The general objective is to analyze whether there is legality in the issue of decrees of financial calamity by the public manager and its legal consequences. Specifically, it will discuss about the public administration; make considerations about the main points of the Fiscal Responsibility Law regarding the motivation of the law and the financial calamity; and, discuss about the legality and the legal effects of the decree of the state of financial calamity. The research is qualitative. To achieve the proposed objectives the research adopted in the approach phase the deductive method; in the procedures used the bibliographic method making a survey of content from the doctrine, legislation and case law available on the subject in books, theses, printed articles and academic sites that proved suitable to achieve the objectives. In this sense, Fonseca (2002, p. 32) explains that bibliographical research seeks published theoretical references in order to gather information or previous knowledge about the problem to which an answer is being sought. The monographic work is structured in three chapters. The first one presents a study on administrative management, guiding principles of administrative law, notions of public budget, efficient management, and bad public management. The second chapter will analyze important aspects of the Law of Fiscal Responsibility. The third chapter seeks to explain whether there is legality in the decrees of financial calamity and what are the legal effects of these decrees, based on the study of public calamity, financial calamity and the legal effects in light of the LRF. At the end of the research it was observed that there is no specific legislation to discipline financial calamity, but that to date there is also no decision to declare the illegality of the aforementioned decree and that there are several consequences in the sense of benefiting public management, since it uses the benefits of the LRF for public calamity in an extensive way to financial calamity. It suggests that legislation should be created as soon as possible to discipline the institute of financial calamity in order to avoid the misuse of this normative instrument by bad public managers in order to benefit themselves. The theme is highly relevant because it is a current and pertinent issue.

KEY WORDS: Financial Calamity. Legality. Legal Effects of LRF.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS QUE NORTEIAM A ATIVIDADE DO GESTOR PÚBLICO	10
2.1 NOÇÕES GERAIS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA NO SETOR PÚBLICO	10
2.2 DOS PRINCÍPIOS BASILARES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	11
2.2.1 Legalidade	12
2.2.2 Impessoalidade	13
2.2.3 Moralidade	13
2.2.4 Publicidade	14
2.2.5 Eficiência	15
2.3. DA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS	17
2.3.1 Da Má Gestão Dos Recursos Públicos ou Crise Financeira	19
3. DOS DESDOBRAMENTOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO	22
3.1 DA CRIAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	22
3.1.1 Motivação da Lei de Responsabilidade Fiscal	24
3.1.2 Planejamento de Ações	24
3.1.3 Transparência	25
3.1.4 Responsabilização	28
4 DOS DECRETOS DE CALAMIDADE FINANCEIRA: LEGALIDADE E EFEITOS JURÍDICOS	30
4.1 DOS DECRETOS DE CALAMIDADE PÚBLICA	30
4.1.1 Consequências Jurídicas da Decretação de Calamidade Pública com Base no Decreto 4787 de 23 de março de 2020 e a LRF	35
4.2 DOS DECRETOS DE CALAMIDADE FINANCEIRA	38
4.3 DOS EFEITOS JURÍDICOS DA CALAMIDADE FINANCEIRA	40
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
REFERÊNCIAS	45

1 INTRODUÇÃO

Um dos maiores desafios enfrentados pela população brasileira é certamente lidar com a crise econômica/financeira que há quase uma década se instalou e parece não ter fim.

Segundo Fabricio Julião, jornalista do Jornal CNN Brasil Business, do final de 2015 ao início de 2016 com a desaceleração das commodities, represamento de preços, alta da inflação e juros baixos fizeram com que o país entrasse em recessão. Em 2020 com a pandemia da Covid-19, o Brasil voltou a apresentar contração. No terceiro trimestre de 2021 o PIB nacional recuou para 0,1%. Toda essa crise reflete diretamente no orçamento público e, portanto, os gestores precisam estar preparados para enfrentar as mais diversas dificuldades nas finanças públicas para conseguir superar essas crises e ofertar serviço público de qualidade.

Para gerir a máquina pública, os gestores precisam se adequar aos princípios que norteiam a administração pública, sobretudo, a legalidade e eficiência. Agir conforme a legalidade é fazer aquilo que a lei permite, não pode o gestor ultrapassar os limites da lei. A eficiência na gestão pública é equilibrar o preço baixo e a qualidade na prestação dos serviços, buscando sempre a supremacia do interesse público.

Acontece que desde 2016, muitos gestores públicos estaduais e municipais de todas as regiões do Brasil, com a justificativa de restabelecer as finanças públicas e ofertar serviço público de qualidade têm decretado estado de calamidade financeira. Instituto novo no ordenamento jurídico brasileiro, mas em alta devido ao grande número de gestores públicos editando tal decreto.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada para fiscalizar e punir atos de improbidade administrativa por parte dos gestores públicos. Todavia, decretada a calamidade financeira, essa mesma lei ampara e dá flexibilidade ao gestor, podendo administrar os recursos públicos durante o período de calamidade financeira com certa liberdade e sem medo de incorrer em crime de responsabilidade fiscal, o que pode incentivar cada vez mais a decretação de calamidade financeira.

Diante das considerações iniciais, o presente trabalho monográfico se debruça sobre a temática da calamidade pública no ordenamento jurídico

brasileiro, sobretudo, nas hipóteses em que o Chefe do Executivo Estadual ou Municipal motivado por dificuldades na gestão de finanças públicas decreta estado de calamidade financeira. Assim, tem-se como problemática, os seguintes questionamentos: Há legalidade edição de decretos de calamidade financeira? Quais as consequências jurídicas na edição desses decretos?

A pesquisa se justifica pela necessidade de estudos aprofundados acerca da temática estabelecida, uma vez que é um instituto novo, porém, já muito utilizado pelos gestores públicos de todo o país e que pode causar consequências de impunidade para alguns gestores que por ventura, cometam atos de má gestão pública e no final do mandato decreta calamidade financeira para se beneficiar da flexibilização da lei.

Assim, a presente pesquisa tem como objetivo geral, analisar se há legalidade na edição de decretos de calamidade financeira pelo gestor público e suas consequências/efeitos na seara jurídicas.

De forma específica irá discorrer acerca da administração pública demonstrando como o gestor deve agir para exercer suas funções com boa gestão, evitando a má gestão que pode gerar desequilíbrio no orçamento público; tecer considerações acerca dos principais pontos da Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange a importância e motivação bem como, sua relação com os decretos de calamidade financeira; e, discorrer sobre a legalidade e os efeitos jurídicos da decretação do estado de calamidade financeira.

Com o intuito de alcançar os objetivos propostos, a pesquisa adotou na fase de abordagem o método dedutivo, partindo de uma constatação geral de que ao decretar a calamidade financeira o gestor tem oportunidade de reorganizar as finanças públicas e gerir os serviços públicos de forma eficiente, para uma premissa menor, qual seja, a flexibilização da LRF no período de calamidade financeira pode propiciar ao gestor de certa impunidade de ações administrativas que em período normal seria caso de improbidade administrativa.

A técnica de pesquisa utilizada foi a bibliográfica fazendo um levantamento a partir da doutrina, legislação e jurisprudência disponível acerca do tema em livros, teses, artigos impressos e em sites acadêmicos que se mostraram aptos ao alcance dos objetivos. Nesse sentido, Fonseca (2002, p. 32), explica que a pesquisa bibliográfica busca referências teóricas publicadas

com a finalidade de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta.

A pesquisa está estruturada em três capítulos, os quais se baseiam na doutrina e legislação pátria para ofertar maior clareza na compreensão da temática.

No primeiro capítulo, a pesquisa se debruça sob gestão administrativa, a partir de noções da administração pública, princípios norteadores do direito administrativo, noções de orçamento público, gestão eficiente e má gestão pública.

No segundo capítulo, irá tecer considerações acerca dos desdobramentos da Lei de Responsabilidade Fiscal e sua relação com os decretos de calamidade financeira.

O terceiro capítulo buscará explicar se há legalidade nos decretos de calamidade financeira e quais os efeitos jurídicos desses decretos, partindo do estudo da calamidade pública, calamidade financeira e os efeitos jurídicos à luz da LRF.

A temática é de grande relevância por se tratar de tema atual e pertinente, bem como, por propor discursões que propicie chegar à conclusão da legalidade ou não dos decretos de calamidade financeira e suas consequências jurídicas que refletem diretamente na vida da população.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS QUE NORTEIAM A ATIVIDADE DO GESTOR PÚBLICO

Neste capítulo, o estudo debruça-se sob questões de cunho essencial para entender a sistemática da administração pública, na qual, o gestor precisa seguir com rigor os princípios administrativos sob pena de incorrer em situações de irresponsabilidade na gestão dos recursos públicos e sofrer as consequências da lei.

Precipuamente, irá tecer considerações sobre gestão administrativa no âmbito público, trazendo conceitos fundamentais como princípios administrativos, orçamento público, despesas e receitas que devem ser observados e seguidos com responsabilidade pelo gestor a fim de promover uma gestão de qualidade com benefícios para a população em geral e evitar a má gestão da máquina pública que, por sua vez, poderia gerar consequências desastrosas para todos os cidadãos, como no caso da calamidade financeira, objeto deste estudo.

2.1 NOÇÕES GERAIS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA NO SETOR PÚBLICO

O gestor público tem a nobre missão de gerir a máquina pública buscando atender, sobretudo, a supremacia do interesse da população e suas decisões devem ser pautadas observando os princípios constitucionais/legais que norteiam a boa administração.

Administrar é cuidar com decoro do orçamento público, visando sempre atender aos interesses da população em geral e propiciando vida digna. Neste sentido Santos (2006, p.12-13) explica:

Em sentido lato, administrar é gerir segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e à conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são coletivos realiza-se administração pública.

Em outras palavras, compreende a Administração Pública como o gerenciamento dos negócios públicos no âmbito Municipal, Estadual ou Federal, bem como, de empresas privadas quando exercem funções públicas, com a finalidade de satisfazer as necessidades do bem comum, da coletividade.

Para Meirelles a Administração Pública pode ser conceituada como:

Administração Pública em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. (MEIRELLES, 2010,p.165).

Assim, para que haja uma Administração Pública que atenda às necessidades da coletividade faz-se necessário, que seus governantes tenham uma conduta política embasada na ética, nos princípios administrativos e em um gerenciamento de despesas e receitas eficaz.

2.2 DOS PRINCÍPIOS BASILARES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para Alexandrino e Paulo (2012) princípios podem ser entendido como os principais núcleos da administração, através dos quais são estabelecidas diretrizes que conferem ao próprio sistema sentido lógico, harmonia e racionalidade. Portanto, são elementos fundamentais que regem a Administração Pública, orientando-a nos processos de tomada de decisão e na implementação de políticas públicas.

Neste sentido, os princípios são de fundamental importância para uma boa gestão pública, pois propicia ao gestor elementos essenciais que o direciona a tomada de decisão em conformidade com a lei e a moral, buscando equilíbrio entre receitas e despesas, oportunidade e conveniência que são indispensáveis numa gestão eficiente.

Segundo Meirelles (2010, p.88) os princípios fundamentais que regem a Administração Pública são doze: Legalidade, Impessoalidade ou Finalidade, Moralidade, Publicidade, Eficiência, Razoabilidade, Proporcionalidade, Ampla Defesa, Contraditório, Segurança Jurídica, Motivação e Supremacia do Interesse Público.

Todos esses Princípios auxiliam e aperfeiçoam a prática dos governantes a elaborar e executar políticas governamentais planejadas com o intuito de evitar desequilíbrios nas contas públicas e beneficiar toda a população do Ente Federativo.

Os cinco primeiros Princípios merecem maior atenção e destaque neste trabalho, pois visa observar a eficiência dos gastos públicos e a legalidade nos

atos do gestor municipal que, por algum motivo, não consiga conter o equilíbrio financeiro do Município e adote medidas de urgência, como a decretação de calamidade financeira.

O *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988 traz expressamente os cinco principais princípios da Administração Pública, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

2.2.1 Legalidade

O princípio da legalidade é um dos vetores do Estado Democrático de Direito que limita o Poder Público na tomada de decisões que não estejam prevista em lei.

A Administração Pública não possui vontade autônoma, dependendo da autorização do titular do interesse público (a sociedade), o que se dá por meio dos seus representantes ao editarem as leis (em sentido amplo, abarcando todas as formas legislativas. Não significa dizer que a Administração Pública é mera executora de leis, e sim, que sua atuação deverá estar vinculada a uma norma jurídica, podendo utilizar de seu potencial criativo dentro dos limites autorizados por lei. (OLIVEIRA, 2019).

O Princípio da Legalidade estabelece que o administrador deve tomar suas decisões em conformidade com a legislação, uma vez agindo contrariamente, assume a responsabilidade por seus atos e conseqüentemente, poderá ser punido conforme a Lei nº 101 que trata da Responsabilidade Fiscal que prevê sanções administrativas, além de outras leis esparsas.

Para que o administrador público tenha êxito nas suas decisões não basta simplesmente cumprir a lei na friezsa de seu texto, é preciso atendê-la na sua letra e no seu espírito, isto é, a administração pública deve ser orientada pelo princípio do Direito e da Moral para que o legal se ajuste o honesto e conveniente aos interesses sociais. (MEIRELLES, 2010, p.90).

É imperioso destacar que a CF previu situações determinadas em que o princípio da legalidade pode ser excepcionado, o que permite a atuação da Administração Pública à margem das disposições legais. É o caso de edição de medida provisória, decretação do estado de defesa e estado de sítio, em que o

chefe do Poder Executivo possui uma liberdade maior de atuação, sem depender de autorização do Poder Legislativo.

2.2.2 Impessoalidade

O Princípio da Impessoalidade, está embasado no princípio da isonomia evidenciado no caput do art. 5º da CF: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. O administrador público deve atender aos interesses coletivos sem discriminações e favorecimentos pessoais.

Neste contexto, Melo (2005, p 84) explica:

(...) nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie.

Assim, a impessoalidade é um princípio fundamental que freia os atos do gestor público, impedindo que o mesmo promova sua vida pessoal em meio as ações que devem ser públicas e por tanto, com mérito ao órgão que este desempenha as ações de gestão pública, visando sempre a melhor forma de atender as necessidades da sociedade.

2.2.3 Moralidade

A observância deste princípio concretiza-se com a junção da lei e da moral, sendo assim, uma conduta mesmo sendo legal, se houver falta de moral, será inválida. Neste contexto, as ações do gestor público não podem atender apenas a legislação, mas também a moral jurídica.

Nesse sentido, Meirelles (2010) explica que é preciso que haja a distinção entre o bem e o mal, o honesto e o desonesto, o legal e ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente o oportuno e o inoportuno.

O inciso IV do art. 2º da Constituição Federal consagra o Princípio da Moralidade Administrativa como sendo a “atuação segundo os padrões éticos de probidade decoro e boa-fé” (BRASIL, 1988).

2.2.4 Publicidade

Os atos da Administração Pública deverão ser públicos, pois tal procedimento é indispensável para uma gestão aos moldes do Estado moderno que prima pela transparência na aplicação dos recursos públicos.

O gestor público deve divulgar suas atividades administrativas, uma vez que os serviços prestados pela Administração Pública, diz respeito à toda a população, sendo necessário que a sociedade tenha o livre acesso às informações inerentes à Administração Pública. Portanto, a coletividade se vale da transparência dos atos administrativos.

Trata-se de um serviço essencial e indispensável à sociedade, previsto no princípio constitucional (art. 1º, CF), os indivíduos precisam estar cientes de cada ato desenvolvido pela administração, pois, são titulares do bem público. O contratante precisa saber tudo a respeito dos serviços prestados, inclusive como o serviço está sendo feito, bem como o valor que está sendo investido em cada atuação.

Como o serviço é prestado ao público, não é aceitável que exista sigilo ou ocultação dos atos administrativos, pois, os interesses não são de um particular. O particular que contrata um serviço sem interferência aos interesses de outrem pode ter sigilo em seus atos, do mesmo modo não acontece com a Administração Pública, pois, atos sigilosos são características de estados autoritários ou para interesses de um particular específico.

Contudo, resta esclarecer que existe a possibilidade do sigilo no Estado Democrático de Direito nos casos previstos na Constituição Federal. De modo exemplificativo trata-se do direito à inviolabilidade da intimidade e da vida privada, bem como as informações inerentes a segurança do Estado e da Sociedade, ambos previstos respectivamente no artigo 5, X e XXXIII, da Carta Magna.

Por esta razão, a regra dos atos administrativos é a transparência, nada impedindo que possa existir exceções e, alguns dos atos da Administração Pública possam ser sigilosos, como bem explicado.

A publicidade assegura a sociedade uma maior fiscalização e controle do patrimônio social, dificultando a corrupção, os atos de improbidade administrativa e participação dos cidadãos no desenvolvimento das ações

sociais que visam a assistência as classes sociais que requerem maior atenção estatal.

2.2.5 Eficiência

Visando sempre a melhoria para os agentes receptores dos serviços, houve a necessidade de modificações na Constituição Federal, através da Emenda Constitucional 19/1998, para inserir um princípio que também é indispensável para os atos administrativos, qual seja, o princípio da eficiência.

Por não existir um receptor certo e determinado, como um particular por exemplo, que fica a todo instante fiscalizando o serviço contratado, a administração pública muitas vezes negligencia o serviço que deve ser prestado, sendo assim, através do princípio da eficiência, não pode atuar de qualquer maneira, sem respeitar a economicidade, a qualidade e a celeridade dos serviços. (CAMARGO & GUIMARÃES, 2013).

O agente administrativo, além de agir com clareza e transparência, deve respeitar os prazos estabelecidos para entregar o resultado final da sua produtividade, devendo ter celeridade, mas sem deixar de entregar um serviço de qualidade para toda a sociedade, bem como, evitar gastos desnecessários ou qualquer ato que venha trazer prejuízos econômicos para a coletividade, melhorando significativamente o serviço e a qualidade de vida de todos os receptores.

Essas características determinam o desempenho da administração e dos governantes responsáveis pela gestão. Pois, uma vez que preencheu todos os requisitos para gerir os entes públicos, os servidores devem sempre agir com presteza para desempenhar o que trata do princípio da eficiência.

Conforme o analisado e narrado a respeito do princípio da eficiência, destaca-se dois aspectos de suma importância. Segundo Camargo e Guimarães, 2013, o primeiro aspecto é voltado para o agente público, ou seja, aquele que presta o serviço da administração pública, que possui o dever de agir com a devida responsabilidade, respeitando prazos, entregando o produto/serviço de qualidade e investindo o equivalente a cada ato, sem desperdiçar ou produzir gastos que venham prejudicar a coletividade, para satisfazer o único interesse do gestor.

O segundo aspecto é inerente ao aparelhamento interno da Administração Pública, o qual dever ser organizado e cada servidor se responsabilizar por cada delegação das atividades administrativas, para que os resultados sejam melhores e não tragam prejuízos. ((CAMARGO & GUIMARÃES, 2013)).

Um gestor eficiente nada mais é do que aquele que consegue gerir os recursos com poucos gastos e na obtenção do resultado almejado. Nesse sentido, Meirelles leciona:

O Princípio da Eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa que já não se contenta em ser desempenhado apenas com a legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (MEIRELLES, 2010, p. 98).

Trata-se de princípio explícito da Constituição Federal, sendo incluso por emenda constitucional como já destacado, visando a realização dos atos administrativos com maior qualidade e por um menor custo. Diante do explanado, possui suma importância na realização de planos e atos públicos, sendo parâmetro para o desenvolvimento de renda, bem como para a evolução dos entes públicos (CHAN & KARIM,2012).

Peña (2008) explica que há uma diferença significativa entre eficácia e eficiência, no entanto, há uma confusão entre seus conceitos. A eficácia diz respeito ao resultado final do proposto. Já a eficiência diz respeito ao processo de realização para o objetivo final, ou seja, o meio. O princípio da eficiência é a entrega de algo que é responsabilidade do ente público com a devida seriedade e da melhor forma possível, não havendo o que confundir eficiência com eficácia ou até mesmo com efetividade.

A Eficácia diz respeito ao objetivo em que o ente é destinado a cumprir, devendo perseguir todo o trajeto da melhor forma para chegar ao resultado planejado. Trocando em miúdos, o ente administrativo pode prestar um serviço com eficiência, ou seja, com celeridade, menor gasto e boa produtividade, mas sem a eficácia que é atingir o resultado ou destino planejado inicialmente. (PEÑA, 2008).

A efetividade por sua vez, trata-se da real satisfação do ente administrativo que agiu da melhor forma alcançando o objetivo planejado, ou

seja, obteve uma excelente atuação por cumprir os requisitos da eficiência e eficácia. (PEÑA, 2008).

A eficácia no setor público, entre os anos de 1998 e 2000, trouxe diversas preocupações a respeito dos recursos financeiros para alcançar os objetivos planejados. Surgindo algumas nomenclaturas para demonstrar a preocupação, algumas delas são: saúde fiscal, viabilidade financeira, entre outras. Todas voltadas para os recursos econômicos, originando a eficácia para entregar um serviço de qualidade, com menor custo e em menor tempo, melhorando a ação da Administração Pública. (DINIZ & LIMA, 2016).

Diante do exposto, entende-se que o gestor que prime pela boa administração dos recursos públicos deve além de observar os princípios norteadores do direito administrativo, desenvolver sua função possibilitando meios para atender aos interesses de toda a coletividade.

2.3. DA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

A gestão de recurso é extremamente necessária para o desenvolvimento social, uma vez que, há serviços que só podem ser feitos pelos entes públicos que possui estrutura e capacidade para suportar os riscos dos negócios, sendo que a sua atuação é para todos os indivíduos tenha vida digna conforme preceitos constitucionais.

Trata-se um desdobramento da administração de empresas públicas que prestam serviços à sociedade e visa proteger e sustentar o patrimônio para que exerça o objetivo social de garantir melhorias e atender as necessidades sociais de forma eficiente e eficaz, visando melhorar também as finanças dos entes responsáveis. Os investimentos em políticas públicas e prestações de serviços auxiliam no desenvolvimento socioeconômico visado pelo ente estatal.

O gestor deve respeitar todos os princípios administrativos, agir sempre com probidade e eficácia visando o bem comum.

Segundo Carneiro (2018) para que seja exercido o regular exercício dos entes públicos, há extrema necessidade de preenchimento de critérios geradores de recursos pelo Estado para cumprir com o objetivo. Os critérios são: receitas, despesas, orçamento e crédito. Que merecem ser explanados para uma melhor compreensão.

No que tange às Receitas Públicas, o Estado precisa de recursos para prestar serviços ou fornecer produtos à sociedade da melhor forma possível. A receita trata-se do montante financeiro que entra nos cofres públicos em sua totalidade, a arrecadação da receita se dá através dos serviços prestados pela administração, ou através da contribuição com particulares. (GONÇALVES, 2018, p.17).

Sobre Despesa Pública, o referido autor explica que se trata da extração de verba para manter e arcar com os serviços fornecidos pela administração pública, bem como, manter seus entes para melhor desempenho administrativo. O dispêndio financeiro que arca com a finalidade administrativa deve ter aprovação do poder legislativo por meio de Orçamento Público ou créditos adicionais. As despesas devem ser previamente autorizadas pelo Poder Legislativo, através do Orçamento Público ou de créditos adicionais. Sua violação enseja em crime à responsabilidade fiscal (GONÇALVES, 2018, p.17). Devendo respeito ao princípio da legalidade e probidade para que não haja crime de responsabilidade fiscal.

No que se refere ao Orçamento Público, Gonçalves define como instrumento que prevê a arrecadação Estatal, bem como o dispêndio dessa arrecadação por meio da aprovação do poder legislativo, sendo utilizados os recursos financeiros dentro do que é permitido e estabelecido por lei. Existe a necessidade de criar leis orçamentárias para uma maior organização e destinação dos recursos financeiros. Neste sentido explica Gonçalves (2018, p.17).

Este conjunto de elementos engloba prioritariamente o Plano Plurianual de Ações (PPA) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como seus anexos e demais elementos complementares. Destaca-se que a elaborações destas leis são de iniciativa do Poder Executivo de cada ente federativo, devendo ser submetidas à aprovação do Poder Legislativo. (GONÇALVES, 2018, p.17)

Diante do exposto, há a priorização do Plano Plurianual das Ações, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, para que o Estado consiga gerir com os recursos administrativos.

Outro conceito que deve ser levado em consideração quando se fala em gestão pública é o Crédito Público que por sua vez, possui contribuição de indivíduos particulares para que o Estado arrecade verba.

No sentido de que o Estado estabelece regulamentos ou regras que ao serem descumpridas geram um encargo financeiros ao particular, por exemplo o pagamento de multas, há como exemplo também o empréstimo feito pelo Estado ao particular que precisa devolver o valor conforme o que foi acordado entre o ente público e particular. No mesmo sentido aduz Gonçalves (2018, p.18):

refere-se ao conjunto de operações através do qual o Estado obtém recursos financeiros junto a particulares mediante a emissão de títulos de dívida pública e/ou obtenção de empréstimos, com ou sem concessão de vantagens, contraindo-se a obrigação de restituí-los posteriormente, segundo prazos e condições previamente estabelecidas.

Portanto, o crédito público é quando o Estado se torna credor do particular e através desse crédito arrecada a verba para investir nos serviços e atividades administrativas.

Diante dos elementos de arrecadação da verba para investir no serviço público, o gestor deve agir sempre com cautela e seguir à risca todos os princípios balizares do Direito Administrativo, buscando realizar licitações e investir nas empresas que fornecem os melhores produtos com custo e benefício e entregar dentro do prazo estabelecido. Sempre priorizar a necessidade do público receptor para evitar que gaste desnecessariamente e a administração acabe em dívidas.

A arrecadação das verbas é um meio para o cumprimento da finalidade da Administração Pública e deve sempre ser tratada com respeito e cautela para obter os melhores êxitos e proporcionar melhores condições de vida à sociedade.

2.3.1 Da Má Gestão Dos Recursos Públicos ou Crise Financeira

A má gestão dos recursos públicos também conhecida como crise financeira tem ocasionado a população brasileira mais prejuízos do que a corrupção política do país.

Sabe-se que a sociedade não é estática, mas composta de estruturas distintas que estão em mútua e constante interação, transformação e adaptação. Neste contexto, o Estado, enquanto entidade jurídica responsável por balizar a vida social e garantir a supremacia do interesse coletivo (público), deve lidar com

inúmeros desafios a fim de atender com eficiência seus objetivos (DALLARI, 2003).

Dentre tais desafios encontram-se as chamadas crises, fenômenos sociais que requerem atenção especial por parte dos agentes públicos, uma vez que podem afetar de modo significativo a estabilidade social.

A crise gera uma instabilidade em seus gestores, que devido às responsabilidades e circunstâncias que a ocasionaram, impede o gestor de atingir a meta estabelecida e entregar um serviço com qualidade e celeridade, haja vista que é necessário depender dos elementos dos recursos financeiros para que o gestor tome uma decisão acertada.

Ao tomar as devidas decisões em meio às crises, diretrizes devem ser criadas para que a Administração Pública não venha a se prejudicar, nem deixe de atender às necessidades da população, uma vez que, quando são atendidas, atrai um retorno econômico significativo por aumentar o fluxo de pessoas usufruindo da atividade ou bem fornecido pelo ente público, resultando na superação da problemática ocasionada pelas crises, melhorando a imagem da gestão e evolução da sociedade.

No entanto, quando a problemática é mais séria, torna-se mais difícil de contornar a situação e possivelmente as más condições para a gestão se agrave por deixar de prestar um serviço, não conseguir o giro do capital, conseqüentemente deixa de quitar as dívidas públicas e a Administração Pública fica estagnada, buscando meio de superar as crises profundas e voltar a ter o desempenho esperado (SANTOS & NAZARETH, 2017).

A instabilidade causada pela crise, se não sanada de imediato pode se aprofundar de maneira que a sociedade se encontre em uma verdadeira calamidade pública, haja vista que, os particulares pagam impostos, são impelidos a pagar multa quando alguma regulamentação é desrespeitada e ainda assim, não conseguem receber do Estado um serviço e condições adequadas para a subsistência, seja no ramo alimentício, seja na saúde ou até mesmo na infraestrutura.

Bresser-Pereira (1998) pondera que muitas vezes não há como prevê a gravidade da crise, por ser ocasionado por um conjunto de fatores cíclicos que afeta a sociedade como um todo e pode se estender a outros ramos sociais, como exemplo a estabilidade sociopolítica e econômica. Conforme esta análise,

as crises são comuns em qualquer gestão e Órgão Administrativo, podendo ser iniciado de algum desvio financeiro por exemplo e se estender às diversas esferas sociais. Mas também são previsíveis e esperadas, portanto, podem ser evitadas se o gestor público for um administrador comprometido com a efetividade da supremacia do interesse público e a garantia dos direitos da população.

Para evitar que as crises não cheguem a um estado de calamidade, é necessário que haja uma reestruturação interna do órgão público para sanar as dificuldades encontradas para a devida prestação do serviço, investir em políticas públicas para contar com o apoio social e ter a devida transparência com as receitas e despesas.

É importante compreender que o serviço público não é apenas um ato governamental que não gera nenhum benefício, pelo contrário, o serviço público gera renda e meios de giro de capital, resultando na evolução social em sua qualidade de vida e condições financeiras.

3. DOS DESDOBRAMENTOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO

O capítulo em tela, demonstrará a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal dentro do ordenamento jurídico brasileiro no que tange a fiscalização e delimitação dos limites impostos ao gestor público que uma vez ultrapassado tais limites incorre no crime de improbidade administrativa, e, portanto, será punido com o rigor da referida lei.

Também irá explicar os princípios que embasam a referida Lei, tais princípios são de extrema importância para o que os gestores públicos busquem adequar sua gestão em prol de do equilíbrio financeiro, proporcionando segurança no orçamento público e para a população

3.1 DA CRIAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar n. 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nos moldes do art. 163 da Constituição da República Federativa do Brasil propõe diretrizes acerca de responsabilizações na gestão fiscal, em que é possível a prevenção de riscos e desvio das normas capazes de afetar as contas públicas.

Criada em 04 de maio de 2000 a Lei Complementar nº 101, aprovada pelo presidente vigente a época Fernando Henrique Cardoso, tem como escopo garantir e definir que os gestores dos estados tenham responsabilidade com a coisa pública, principalmente as finanças, no que tange as informações sobre execução orçamentária das administrações públicas federal, estadual e municipal, seguindo os ditames do art. 37, da CF. (CRUZ et.al, 2001)

A referida lei prima pelo equilíbrio do orçamento e estabelece regras rígidas e de forma transparente. Neste contexto, Alexandre e Deus (2017, p. 164) explicam:

o primeiro objetivo da publicidade é assegurar transparência ou visibilidade da atuação administrativa, possibilitando o exercício do controle da Administração Pública por parte dos administrados e dos órgãos constitucionalmente incumbidos de tal objetivo. (ALEXANDRE & DEUS, 2017, p.164).

Num cenário anterior, a LRF surge em um período de instabilidade econômica, oscilações de taxas de inflação, altas taxas de juros, filas em supermercados em busca de conseguir alimentos por preços mais baixos e,

enfim, estava formado o descontrole econômico. O caos formado derivava de uma transição governamental de um governo militar para um governo civil, onde tínhamos a promulgação da Constituição de 1988 (CF/88) e o requerimento de diversos direitos feitos pelos cidadãos e enxurradas de despesas que oneraram a máquina pública por falta de planejamento. O poder público à época, não muito diferente do que ocorre nos dias de hoje, em situações assemelhadas, aproveitava os altos índices inflacionais para protelar os pagamentos. Diante da situação houve a necessidade de se criar uma lei de responsabilidade fiscal, que com o advento do plano Real, conseguiu sanar os problemas das taxas de juros. Logo após, houve a criação da LRF. (ARAÚJO & SOBRINHO, 2002).

A Lei de Responsabilidade Fiscal utilizou como referências além destas bases o Fundo Monetário Internacional (FMI), por ditar normas e regulamentos sobre economia e gestão fiscal que se tornaram referência na criação da Lei Complementar 101/2000. A responsabilidade fiscal da nova Zelândia - Fiscal Responsibility (1994), como uma espécie de tratado sobre responsabilidade fiscal, bem como o tratado de Maastricht (CEE) que tratam dos mesmos assuntos sobre gestão fiscal, onde a transparência e a responsabilização caminham juntas. (ARAÚJO & SOBRINHO, 2002).

Mais recentemente, em 2020, informação pública, o Tesouro Nacional anunciou que 09 estados estouraram o limite de gastos em 2019 e não cumpriram com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Foram eles: Acre, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Tocantins. Isto demonstra que ainda existe a necessidade de efetivação dos preceitos da LRF, que vem sendo descumprida. (MARTELLO, 2020).

A fim de melhor elucidar os fatos que levaram à criação da referida lei, basta voltar anos atrás, ano de 2000, quando o Brasil estava se recuperando de décadas de crise econômica e o governo precisava mostrar que era possível superar tudo isso, bem como que estava comprometido com o equilíbrio das contas públicas.

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal define alguns princípios básicos para controlar as receitas e despesas do país, para dar segurança à população, aos investidores, aos empresários e para os outros países, demonstrando que o Brasil não vai quebrar de novo.

3.1.1 Motivação da Lei de Responsabilidade Fiscal

É notório que é de suma importância a adoção de medidas preventivas em todas as circunstâncias da sociedade, isto para que o caos não se estabeleça. Não é diferente no tocante ao dinheiro público. As verbas repassadas para os Estados e que possuem finalidades precípuas devem ser utilizadas no intuito de sanar os problemas daquelas localidades.

É necessário que se saiba diferenciar o público do privado. Para isto, existem os princípios norteadores da Administração Pública, tais como o da motivação que em conformidade com o art. 2º, §único, VII, da Lei n. 9.784/99. impõe à Administração Pública a obrigatoriedade de fundamentar o ato praticado, bem como o dever de indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinaram a decisão do ato. (BRASIL, 1999).

Neste sentido, Celso Bandeira de Melo (2007), explica que o referido princípio determina que a Administração pública é obrigada a justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que este último esclarecimento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa conforme a lei.

Esse princípio encontra previsão de forma implícita e explícita na Constituição Federal de 1988, prevendo a exigência de motivação apenas para as decisões administrativas dos Tribunais e do Ministério Público. O § único do art. 1º, dispõe que todo poder emana do povo e no art. 5º, XXXV, assegura o direito à apreciação do Judiciário nos casos de ameaça ou lesão a direito.

A LRF tem importante papel no tocante à preocupação por parte dos administradores públicos municipais, estaduais e federais com os limites de gastos, impedindo assim o déficit nos orçamentos públicos.

3.1.2 Planejamento de Ações

O planejamento é o lado racional da ação, uma ferramenta administrativa, que possibilita perceber a realidade, avaliar os caminhos, construir futuro referencial, e reavaliação de todo o processo a que o acoplamento se destina. Neste sentido, Pereira (2003, p. 120-121) leciona:

o planejamento não se resume em uma única ação, como a concepção de um plano, mas também na caracterização de 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. (PEREIRA, 2003, p. 120-121).

Os planejamentos estratégicos do governo municipal, estadual ou federal precisa obedecer às normas técnicas legais, com a finalidade de traçar metas e buscar meios para a realização dos objetivos traçados. Nesse sentido Pereira disciplina:

O plano econômico e governamental tem caráter técnico e passa a ser uma função permanente do governo, função imperativa 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. 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).

No que tange a Lei de Responsabilização Orçamentaria é de suma importância, uma vez que, traz em seu texto normativo sugestões de planejamento estratégico para que o administrador público consiga traçar metas e objetivos eficientes para alçar um bom desempenho dos recursos orçamentários.

Nesse sentido Khair explana:

A Lei de Responsabilização Orçamentária trouxe inovações em propostas de planejamento, aprimorando-o com a inclusão de novos instrumentos e informações, como estipular metas e limites, para a renúncia de receitas e para a geração de despesas, inclusive com pessoal e de seguridade, para concessão de garantias, observa Khair (2000, p. 15).

O processo de planejamento inovado pela LRF visa estabelecer limites a atuação do gestor público no trato com o orçamento público para que ele não ultrapasse os limites estabelecidos em Lei.

3.1.3 Transparência

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

Art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, 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, 1988).

A Carta Magna trouxe em seu bojo normativo a promoção da cidadania cabendo ao administrador público, por meio de políticas públicas garantir esse direito constitucional. Também previu a criação de lei complementar que fiscalize e controle a ação do Estado na garantia dos direitos dos cidadãos. Esse controle se dá por meio do princípio da transparência.

No entendimento de Di Pietro (2015, p. 105), “a transparência é um dos princípios que devem nortear a Administração Pública e que está previsto expressamente na CF, é o princípio da publicidade dos atos administrativos.”.

Neste contexto, o artigo 37 da CF/88:

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, 1988).

O acesso à informação é direito de todos e mudanças importantes têm surgido no mundo todo pelo fortalecimento desse direito de acesso à transparência e do uso de dados abertos. Após o marco da eclosão da CF/88, que é o grande referencial de democracia e garantia de direitos humanos no nosso país, houve uma mudança de consciência da sociedade a respeito da necessidade de transparência na gestão administrativa.

A Constituição estabeleceu o acesso à informação como direito fundamental dos indivíduos e a publicidade como princípio base da administração, ampliando os canais de participação social nos processos decisórios das políticas públicas, prevendo a criação de plebiscitos, consultas públicas, referendos, entre outros instrumentos.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
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, 1988).

Ainda assim, em diversas partes da Constituição é assegurado o direito de acesso à informação, como o artigo 216, § 2º, da CF/88 menciona:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (BRASIL, 1988).

A LAI (Lei de Acesso à Informação) de dados produzidos pela Administração Pública foi alçada à direito fundamental e previsto em tratados internacionais aos quais o Brasil é signatário. No que se refere à prevenção da corrupção explicitou que: “devem os Estados adotar medidas para ampliar o acesso às contas públicas para os cidadãos e estimular a participação da sociedade nesse processo, além de adotar medidas preventivas à lavagem de dinheiro. Finalmente, sublinha que a independência do Poder Judiciário e do Ministério Público é fundamental para o combate à corrupção”. O acesso à informação decorre do princípio da publicidade da administração pública.

A Lei nº 12.527, sancionada em 18 de novembro de 2011, regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas e é aplicável aos três poderes, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tem como escopo garantir o acesso a informações, dando a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei. E estão sujeitos aos seus dispositivos todos os órgãos e entidades das três esferas do poder estatal, incluindo as Cortes de Contas, o Ministério Público, de todos os entes federativos, ou seja, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso. (BRASIL, 2011).

3.1.4 Responsabilização

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece inúmeros conjuntos de normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações para prevenir os riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. De acordo com o Ministério da Fazenda, a LRF (Lei Complementar 101/2000) tem como premissas básicas o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização dos governantes. Entre as normas criadas pela LRF, está o limite de gastos com pessoal. A União só pode gastar até 50% da receita líquida corrente. (SENADO NOTICIAS).

O Código Penal dedica um capítulo específico para tratar dos crimes contra as finanças públicas, este capítulo foi incluído pela Lei n.º 10.028/2000, após a LRF ter entrado em vigor. *In verbis*:

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. (BRASIL, 1940).

A aplicação das normas acima elencadas exige a aferição de responsáveis pela conduta amoral e ilegal, bem como do grau de responsabilidade de cada indivíduo. As investigações nesse sentido devem ter exíguo período de tempo tendo em vista o prejuízo à sociedade em geral do mau uso e malversação do dinheiro público.

Para a concretude do que fez constar o legislador na Lei de Responsabilidade Fiscal é indispensável que sejam abraçados instrumentos de participação popular, controle e planejamento. Tudo com a finalidade de que os desvios na execução orçamentária sejam evitados ou, em não sendo possível, minimizados a tempo.

Neste contexto: Karollyna Dória Santos (2019, p.23) explica:

As sanções, irão reincidir propriamente sobre o agente administrativo, que poderá ter seu mandato cassado, multa de 30% (trinta por cento) dos vencimentos anuais, inabilitação para o exercício da função pública e detenção, que poderá variar entre 6 meses e 4 anos. Isto se aplica à União, Estado, Distrito Federal e Municípios.

Os crimes contra as finanças públicas têm grande repercussão no orçamento público e que foram criados com o objetivo de dar responsabilidade fiscal às finanças públicas, para que o erário não tenha prejuízo na ordenação de despesas. Eis a finalidade do legislador com sua criação.

Por fim, vale ressaltar que em última análise é a sociedade, o cidadão comum o verdadeiro órgão fiscalizador da atuação administrativa do gestor público. É a sociedade quem determina o engajamento das instituições, quer seja pela crítica, quer seja pelo apoio.

4 DOS DECRETOS DE CALAMIDADE FINANCEIRA: LEGALIDADE E EFEITOS JURÍDICOS

O capítulo em comento busca explicar a legalidade e os efeitos jurídicos da decretação do estado de calamidade financeira pelo gestor público com foco no estado de calamidade presente na CF/88, dos decretos de calamidade financeira e seus efeitos na seara jurídica.

Também busca demonstrar que a flexibilização ofertada aos gestores de estados e municípios quando da decretação do estado de calamidade financeira pode incentivá-los a decretar estado de calamidade financeira como forma de recuperação do orçamento público, quando na verdade, deveriam evitar que se chegue a esse ponto tão complicado que reflete diretamente na prestação de serviços até mesmo, os essenciais.

4.1 DOS DECRETOS DE CALAMIDADE PÚBLICA

A sociedade em geral associa a calamidade pública a situações anormais que de certa forma obriga o gestor público a tomar decisões de caráter urgente sendo essas decisões motivadas pelo princípio da supremacia do interesse público. São situações graves e inesperadas, portanto, requererem decisões urgentes e de caráter excepcional com a finalidade de diminuir os efeitos da situação inesperada bem como, de evitar consequências mais graves e/ou irreparáveis à população.

Evento infeliz ou desgraça, que venha transtornar toda a vida normal de uma cidade ou 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 protegida. 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 à 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 et. al, 2001, p. 164).

Devido à necessidade de preservar a ordem jurídica e responder de forma eficaz à situação excepcional posta à população, a CF/88 elenca diversas diretrizes acerca dos direitos e deveres que os gestores devem obedecer em situações de crise econômica e financeira.

O estado de calamidade pública é decretado por governantes em situações reconhecidamente anormais, decorrentes de desastres (naturais ou provocados) e que causam danos graves à comunidade. Neste sentido, Pinheiro (1954), assim como diversos autores (as) que utilizaram e se aprofundaram no termo calamidade, preceitua que:

As calamidades públicas são males notórios que atingem um país, uma região ou um grupo numeroso de pessoas, causando perturbações profundas na coletividade e criando situações excepcionais em que as necessidades humanas alcançam, inesperadamente, um elevado grau, está-se a ver que elas sempre exigem providências enérgicas, eficientes e imediatas dos poderes públicos. (PINHEIRO, 1954, p. 38-39)

Os decretos de calamidades públicas são editados pelo chefe do poder executivo estadual ou municipal em situações de desequilíbrio financeiro com o fim de reestabelecer o orçamento público.

Os decretos permitem que secretários e dirigentes da administração pública estadual adotem “medidas excepcionais necessárias à racionalização de todos os serviços públicos”. Essa prerrogativa reservada para as esferas estadual e municipal pode decretar esse estado no Brasil, ou seja, governadores e prefeitos podem decretar uma calamidade pública. PINHEIRO, 1954, p. 38-39).

O reconhecimento do estado de calamidade possibilita a adoção de tomadas de decisões que podem refletir no controle das contas públicas ocasionando desequilíbrio financeiro e consequências desastrosas para a administração pública e para a população em geral.

Para melhor compreensão da matéria, se faz necessário, trazer exemplos e fazer análises de decretos de calamidade pública e no subtítulo subsequente que trata dos Decretos de calamidade financeira com a finalidade de diferenciá-los para então ter clareza da legalidade ou não dos decretos de calamidade financeira.

Neste contexto, é importante frisar que muitos estados e municípios durante a pandemia da Covid-19 decretaram estado de calamidade pública. A título de exemplo, o estudo cita o Decreto 4787 de 23 de março de 2020 de Manaus por ter sido um dos municípios mais afetado com os efeitos da covid-19. O referido decreto reconheceu o estado de calamidade pública para o enfrentamento da crise sanitária da Covid-19.

PREFEITO DE MANAUS, no uso da competência que lhe conferem os artigos 80, inc. XXIII e 128, inc. I, da Lei Orgânica do Município de Manaus;

CONSIDERANDO que o Congresso Nacional no dia 20-03-2020, reconheceu o Estado de Calamidade Pública para os fins do artigo 65 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04-05-2000;

CONSIDERANDO a Lei Federal nº 13.979, de 06-02-2020, dispõe sobre medidas para o enfrentamento da emergência em saúde pública de importância internacional;

CONSIDERANDO a Portaria nº 188, de 03 de fevereiro de 2020, do Ministério da Saúde, que Declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV);

CONSIDERANDO a Portaria nº 454/GM/MS, de 20 de março de 2020, que declara em todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do COVID-19;

CONSIDERANDO o Decreto nº 4.780, de 16-03-2020, que declarou situação anormal, caracterizada como emergencial no Município de Manaus;

CONSIDERANDO a necessidade de ações emergenciais necessárias ao enfrentamento da pandemia do COVID-19 que poderão comprometer gravemente as finanças públicas e as metas fiscais estabelecidas para o presente exercício, bem como as metas de arrecadação de tributos pela redução da atividade econômica [...]. (BRASIL, 2020).

É possível compreender do citado decreto que é de competência do gestor municipal, haja vista, que somente os chefes do executivo é quem pode decretar estado de calamidade, seja no âmbito federal, estadual ou municipal. Os decretos municipais são editados pelos prefeitos e reconhecidos pelo Congresso Nacional em Lei Federal.

Outro ponto que também merece destaque é que o decreto de calamidade pública foi motivado pela declaração de situação anormal que carece de ações emergenciais para o enfrentamento desta com a finalidade de evitar um colapso nas finanças do Município de Manaus.

É importante destacar que todo Decreto de calamidade pública tem que ser motivado por situação anormal, imprevisível, como consequência de desastre natural ou provocado que venha causar graves consequências para a população.

No caso de decreto municipal, a LRF prevê possibilidade de flexibilizar o cumprimento de regras no controle das contas públicas, porém, essa possibilidade ocorre apenas se a ação for reconhecida por assembleia legislativa. Foi o que acontece com o Decreto 4787 de 23 de março de 2020. A

assembleia legislativa do estado do Amazonas aprovou por unanimidade a decretação do estado de calamidade pública no Município. Com este reconhecimento, o município terá flexibilização no cumprimento da LRF.

Tal flexibilização ainda propicia a gestão das contas públicas no que tange aos gastos com pessoal, o ente não estará obrigado a se enquadrar no teto de limite de gastos com pessoal. Devendo apenas fazer apuração periódica e registra no relatório de apuração fiscal.

No que tange a vedação prevista na LRF referente aos gastos com pessoal nos últimos 180 dias do final de mandato, em estado de calamidade, sobretudo, na situação de pandemia da covid-19, essa regra poderia ser quebrada, uma vez que poderia o gestor ter que realizar muitas contratações de profissional na área de saúde, o que elevaria os gastos com pessoal no referido período. Foi nesse sentido que a assembleia legislativa do Amazonas no decreto mencionado entendeu que exigir o cumprimento do que estabelece o artigo 21, II da LRF seria o mesmo que ignorar o que está previsto no artigo 65 da LRF e a excepcionalidade do momento delicado e reconhecido como gravíssimo mundialmente.

É importante esclarecer que no âmbito da administração pública, o gestor pode decretar estado de calamidade ou situação de emergência. É possível afirmar que a diferença entre esses dois institutos normativos está na intensidade da crise. A situação de emergência ocorre quando os danos estão muito próximos de se concretizar. Já no estado de calamidade pública a situação de prejuízo já foi instalada. Assim, compete ao chefe do executivo estadual ou municipal avaliar a situação para então decretar emergência ou calamidade pública, o que pode facilitar a obtenção de recursos federais ou estaduais para o enfrentamento da crise.

Nesse sentido, o Decreto 7.257/2010, em seu artigo 2º, inciso II e IV diferencia a situação de emergência e estado de calamidade nos seguintes moldes:

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

[...]

III- situação de emergência: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o

comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do entende atingido;

IV- Estado de calamidade pública: situação anormal provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido. (BRASIL, 2010).

Da citação acima, observa-se que tanto a situação de emergência quanto o estado de calamidade pública são provenientes de desastres, devendo ser decretados pelo o chefe do Poder Executivo municipal ou estadual e reconhecido pelo poder Executivo Federal.

Segundo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (2020) tanto no decreto de calamidade pública quanto no decreto de emergência devem conter o conceito de desastres como sendo resultado de vários tipos de eventos naturais ou provocados que causem danos humanos, materiais, ambientais ou prejuízos econômicos e sociais.

Ainda segundo o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (2020) a diferença entre situação de emergência e Estado de calamidade pública encontra-se no comprometimento da capacidade de resposta do poder público à crise enfrentada. Para a decretação da situação de emergência, o comprometimento é parcial, a crise é menos grave e ainda não afetou a população. Já no Estado de calamidade pública, o comprometimento é substancial, a crise mais grave e os cidadãos já sofrem com os efeitos da calamidade.

Ainda segundo o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (2020), com a decretação do estado de calamidade pública o ente poderá ter acesso a recursos financeiros federais de forma facilitada, fazer compras emergenciais sem passar por processo licitatório e ultrapassar metas fiscais previstas para custear ações de recuperação da crise instalada.

É imperioso também destacar que na hipótese em que não há situação de calamidade e mesmo assim o gestor municipal ou estadual edita decreto nesse sentido, poderá sofrer as penalidades da lei e ser responsabilizado por improbidade administrativa. Da mesma forma que se houver situação de calamidade e o gestor público não decretar essa situação, poderá responder por improbidade administrativa conforme disciplina a LRF.

4.1.1 Consequências Jurídicas da Decretação de Calamidade Pública com Base no Decreto 4787 de 23 de março de 2020 e a LRF

Como já mencionado anteriormente, uma vez decretada a situação de calamidade pública, o chefe do Poder Executivo passa a ter certa flexibilidade com a finalidade de tentar assumir o controle das contas públicas primando pela supremacia do interesse da coletividade.

Também pode-se inferir que, nesse período, algumas decisões do chefe do executivo se tomadas em tempo normal, responderia por irresponsabilidade com os recursos públicos, mas amparado por decreto de calamidade pública, este estaria acobertado pela legislação e, portanto, não seria punido nesse sentido.

A seguir serão elencadas algumas disposições legais que se descumpridas em período normal, o gestor público responderia por crime de responsabilidade, todavia, em situação de calamidade pública, o gestor poderá ultrapassar esses limites impostos pela LRF pois, a situação de calamidade requer medidas urgentes que favoreça o bem comum e reestabeleça a paz num momento de desastres sociais.

A flexibilização no que tange a dívida Pública, ocorre a suspensão do prazo para enquadramento da dívida pública. Em situação normal, caso o ente ultrapasse o limite estabelecido em lei, a primeira consequência seria a limitação de empenhos conforme estabelece o artigo 31, II da LRF. Todavia, no caso de calamidade pública, como não há necessidade de promover empenhos no período para ampliar o volume de recursos em caixa, nenhum gasto do orçamento será prejudicado.

No que se refere a metas fiscais, sabe-se que são aprovadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano anterior e representa o resultado a ser alcançado pela lei orçamentária em termo de receitas e despesas. Porém, a decretação da calamidade pública desonera a administração pública a cumprir metas fiscais do exercício. Neste caso, a administração poderá apresentar resultados deficitários e ainda ter maior poder de compra. (SILVA, 2021).

Outro ponto de flexibilização é quanto a limitação de empenhos no período de calamidade. A limitação de empenho é a contenção de gastos aprovados no orçamento e ocorre sempre que houver queda da receita e possibilidade de não

atingimento das metas fiscais. Todavia, um bom gestor mesmo com essa faculdade da lei deveria utilizá-la, uma vez que é um poderoso instrumento no controle dos gastos públicos, pois possibilita ao gestor avaliar as prioridades no caso concreto e concluir seu mandato com equilíbrio das contas públicas. (SILVA, 2021).

No que tange às despesas continuadas adquiridas no período de calamidade pública não devem ser enquadradas nos artigos 16 e 17 da LRF, uma vez que possuem caráter temporário. Recente decisão do Supremo Tribunal Federal corrobora nesse sentido, na medida que dispensa a demonstração de custeio aprovadas para as despesas do período de calamidade. Na Ação Direta de inconstitucionalidade nº 6.357/DF3, o STF afastou exigências de demonstração adequada das orçamentária no que tange a expansão de programas no enfrentamento a Covid-19. Segue resumo da decisão na íntegra:

EMENTA: REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). ARTS. 14, 16, 17 e 24. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO/2020). ART. 114, CAPUT, E PARÁGRAFO 14. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. AFASTAMENTO DA EXIGÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE ADEQUAÇÃO E COMPENSAÇÃO ORÇAMENTÁRIAS. CRIAÇÃO E EXPANSÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS DESTINADOS AO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA CAUSADA PELA COVID-19. PROTEÇÃO DA VIDA E DA SAÚDE. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 106/2020. PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR. EXTINÇÃO DA AÇÃO.

1. A Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu um inovador modelo regulatório das finanças públicas, baseado em medidas gerais de transparência, de programação orçamentária, de controle e de acompanhamento da execução de despesas e de avaliação de resultados, destinadas, entre outros pontos, a incrementar a prudência na gestão fiscal e a sincronizar as decisões tomadas pelos Estados e pelos Municípios com os objetivos macroeconômicos estabelecidos nacionalmente pela União.

2. No entanto, existem situações nas quais o surgimento de condições supervenientes absolutamente imprevisíveis afeta radicalmente a possibilidade de execução do orçamento planejado. Inteligência do art. 65 da LRF.

3. O surgimento da pandemia de COVID-19 representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada.

4. O excepcional afastamento da incidência dos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19, não conflita com a prudência fiscal e o

equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF. Realização de gastos orçamentários destinados à proteção da vida, da saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados pela gravidade da situação vivenciada.

5. Medica cautelar referendada.

6. O art. 3º da EC 106/2020 prevê uma espécie de autorização genérica destinada a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para a flexibilização das limitações legais relativas às ações governamentais que, não implicando despesas permanentes, acarretem aumento de despesa.

7. Em decorrência da promulgação da EC 106/2020, fica prejudicada a Ação Direta de Inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto e de interesse de agir do Autor. Precedentes. (BRASIL, 2020)

Da referida decisão do STF é possível o entendimento de que em situações anormais e imprevisíveis o gestor público fica desobrigado de prestar contas do orçamento planejado sem ser punido com o rigor da LRF, pois entende que há uma situação de excepcionalidade e em nome equilíbrio financeiro e do interesse da coletividade, o gestor poderia ter que tomar decisões além do previamente estabelecido.

Outro ponto bastante importante é no que tange a regra do artigo 42 da LRF que obriga os gestores a deixar dinheiro em caixa na transição de seu mandato.

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.(BRASIL, 2000).

Considerando que o artigo 65 autoriza o descumprimento das metas fiscais e que não haveria sequer necessidade de limitar os empenhos, entende-se que a exigência do artigo 42 no período de calamidade seria incoerente com a excepcionalidade declarada, portanto, razoável é a não aplicação do referido dispositivo quando da prestação de contas.

Por fim, conclui-se que o reconhecimento da calamidade pública concede uma certa liberdade ao gestor para enfrentar o momento de difícil gestão eficiente com controle dos gastos e fornecimento da paz social à população, sem se preocupar com as penalidades da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.2 DOS DECRETOS DE CALAMIDADE FINANCEIRA

De início, é importante mencionar que não há uma legislação específica que discipline a calamidade financeira, por isso, muitos doutrinadores não reconhecem esse instituto como válido. Quem advoga no sentido de não reconhecimento da legalidade da calamidade financeira argumenta que além de não haver legislação específica, a mesma é decretada com fundamento de eventos naturais, desastres, distúrbios coletivos entre outros elementos característicos da calamidade pública. Assim, entendem que a calamidade financeira é uma criação que em grande parte foi criada pela advocacia pública.

Todavia, mesmo sem respaldo legislativo específico, grande parte da doutrina e dos tribunais reconhecem a calamidade financeira como legal e até a presente data, nem mesmo os tribunais nacionais decidiram acerca dessa divergência doutrinária.

O conceito de Calamidade Pública, embora definido juridicamente, ainda se trata de um conceito amplo e passível de interpretações diversas, sendo empregado em outras situações não relacionadas diretamente à ocorrência de desastres (SANTOS NAZARETH, 2017).

O decreto de calamidade financeira requerido por Estados ou Municípios não parte de questões imprevistas e anormais e sim, da ineficiência da gestão pública que de certa forma, perde o equilíbrio e controle das contas públicas e por isso se veem na obrigação de decretar calamidade financeira para tentar recuperar o orçamento público e prover o interesse da coletividade.

Neste sentido, Mercês e Freire (2017) explicam que em todas as esferas de poder público há desequilíbrio das finanças públicas. Na União, o desequilíbrio financeiro proporcionou o aumento do endividamento público e impulsionou o estabelecimento de gastos com reformas fiscais e previdenciárias. Os Estados e se aproximam da insolvência, assim, sem ter como arcar com o movimento da máquina pública, até a prestação dos serviços essenciais foi afetada.

No contexto *supra*, Sedyiama, Anjos e Felix (2019) comentam que com a crise econômica/financeira que o país enfrentou no ano de 2015, houve grande desequilíbrio das contas públicas, sendo os Estados e Municípios os maiores afetados, uma vez que dependem diretamente dos repasses da União. Para amenizar os impactos sofridos e recuperar as finanças públicas, muitos Estados

e Municípios decretaram situação de calamidade financeira amparados na Lei de LRF. (SEDYIAMA & ANJOS & FELIX, 2019).

Segundo os referidos autores, a LRF é instituída como instrumento de eficácia, eficiência e efetividade do serviço público e permite que em casos de deficiência financeira, seja sancionado pelas Assembleias Legislativas estaduais a autorização do decreto de calamidade financeira. (SEDYIAMA & ANJOS & FELIX, 2019).

A calamidade pública no âmbito financeiro, mencionada em decretos expedidos por municípios e alguns Estados, nos últimos anos, é tida como uma situação anormal instaurada particularmente no campo das finanças públicas. todavia, vale a reflexão no sentido de observar que situações de descontrole financeiro na maioria das vezes ocorrem devido à má gestão dos recursos públicos e não de eventos desastrosos.

Neste contexto, Nolasco-Silva, Lobianco (2017) esclarecem que os entes públicos que decretam calamidade financeira se justificam pela anormalidade decorrente de grandes crises econômicas, cujos efeitos se estendem à toda a esfera pública e assim comprometem as receitas, aumentam as despesas e conseqüentemente, afetam toda a gestão de recursos públicos, comprometendo a prestação de serviços, até mesmo os essenciais.

Assim como na instituição de calamidade pública, a decretação de calamidade financeira flexibiliza prazos e limites disciplinados na LRF, além de proteger o gestor público de sanções pelo não cumprimento das normas previstas em lei.

Amparados pela LRF e buscando reequilibrar o sistema financeiro, em 2016, os estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, com as piores situações fiscais do país foram os primeiros a decretar estado de calamidade financeira. Em 2018, foi a vez de Roraima através do Decreto nº. 26.404/2018; em 2019 foi a vez do Rio Grande do Norte mediante Decreto nº.28.689/2019, Mato Grosso também decretou calamidade financeira por meio do Decreto nº. 07/2019 e Goiás por meio do Decreto nº. 9.392/2019. (MERCÊS & FREIRE, 2017).

Diante das vantagens de decretar estado de calamidade financeira que flexibiliza aos estados e municípios a recuperação financeira sem riscos de sofrer penalidades da lei, dissipa uma onda de gestores municipais e estaduais

espalhados pelo país decretando estado de calamidade financeira. Segundo estudo técnico da Confederação Nacional dos Municípios - CNM, até o mês de janeiro de 2017 trinta e dois municípios já haviam decretado estado de calamidade financeira, dos quais doze se encontravam no Estado do Rio de Janeiro (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM, 2017).

4.3 DOS EFEITOS JURÍDICOS DA CALAMIDADE FINANCEIRA

Como já explicado anteriormente, há uma divergência doutrinária acerca da decretação de calamidade financeira, pois, há quem não reconheça a figura de tal calamidade. Essa parcela da doutrina, que possui acentuada ressonância nos Tribunais de Contas tem tomado espaço dia após dia e com bons argumentos. Afirma que nenhuma legislação criou calamidade financeira, pois o que a legislação dispõe é acerca de situações de calamidade de eventos naturais ou distúrbios coletivos motivados por eventos sociais.

A calamidade financeira, fora criada pela advocacia pública e embora não tenham decidido expressamente acerca do assunto, o STF e STJ já tiveram oportunidade de declarar ilegal a calamidade financeira, mesmo sendo válida no direito brasileiro.

A calamidade financeira é a situação em que o Ente Federativo não tem dinheiro para cobrir suas despesas correntes: pagamentos de contratos, credores, salário de servidores, inoperância e ineficiência no serviço público por falta de dinheiro. O art. 65 faz menção à calamidade, todavia não usa o termo 'financeira', de modo que se presume que até então a doutrina ampliou tal conceito até chegar ao ponto em que o Poder Público não possua mais dinheiro.

Como dito anteriormente e nos termos do artigo supracitado, quando o Município quer decretar calamidade, seja ela financeira ou pública, quem tem que aprovar é a Assembleia legislativa a que pertence o Estado e não a Câmara de Vereadores. É uma peculiaridade que tal proeza e ato do chefe do Executivo precisem de aprovação do Poder Legislativo.

Art. 65 da LRF

I - Serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23(Limites de despesas com pessoal), 31

(Limites da dívida consolidada) e 70 (Limite de despesas com pessoal – regra de transição) essa última vigorou entre 2001 e 2001; Uma vez decretada a situação de calamidade, fica suspenso o prazo para o Ente Federativo voltar para dentro dos limites da dívida consolidada, que em regra possui prazo de pagamento superior a 12 meses, é a dívida a longo prazo do Estado.
II - Serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º. (BRASIL, 2000).

Este inciso diz respeito às leis orçamentárias, de modo que o projeto de lei orçamentária deve acompanhar o anexo de notas fiscais, onde o Ente Federativo justificará o quanto ele pretende gastar naquele ano, como pretende se endividar, com o que gastará, enfim, juntará todas as metas no anexo.

E de forma que, se houve o estado de calamidade decretado, o Estado fica dispensado da limitação de empenho prevista no art. 9º, corta despesas previstas na lei orçamentária e todos os poderes devem participar dessa limitação de empenho, inclusive o Ministério Público.

O descumprimento das normas previstas na LRF acarreta sanções de caráter institucional e também pessoais para que se possa considerar eficiente a aplicação prevista na LRF, quanto ao controle da execução orçamentária, o que possibilita garantir equilíbrio nas contas públicas. Para tanto, depende que cada ente responsável envolvido cumpra com sua obrigação, como o gestor público, na aplicação do controle interno, o Tribunal de Contas, Ministério Público, Poder Legislativo, no cumprimento do controle externo e por último e não menos importante a população, cobrando e fiscalizando a máquina pública.

Diante de tudo que foi narrado, percebe-se que a decretação da calamidade pública e financeira concede uma certa liberdade ao gestor para enfrentamento da situação sem se preocupar com as amarras da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O que se pode concluir é que a tanto a calamidade pública quanto financeira autoriza a flexibilização de vários dispositivos de controle previstos na LRF.

Mas, ao fim e ao cabo, passadas duas décadas da edição da LRF, é inegável reconhecer que, graças ao nosso progresso democrático e institucional, hoje o Brasil possui instituições públicas sólidas, capazes de dar efetividade aos preceitos da lei, materializados no tripé do planejamento orçamentário, da transparência e do equilíbrio fiscal, diretrizes inequivocamente imprescindíveis para a realização dos objetivos da República brasileira constantes do artigo 3º da nossa Constituição: construir uma sociedade livre, justa e solidária, desenvolver o país, acabar com a pobreza e a marginalização e

minimizar as desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem de todos.(ABRAHAM, 2020).

Sugere-se que sejam tomadas providências de redefinição das prioridades do orçamento para encontrar novas fontes de recursos para os gastos emergenciais. Isto pode amenizar o impacto no encerramento do exercício. Que sejam documentados todos os gastos realizados para enfrentamento do estado de calamidade pública no período. Em terceiro lugar, que seja analisada e documentada a variação negativa da arrecadação do período.

Por fim, que todas essas informações possam ser bem utilizadas no processo de prestação de contas ao final do exercício na apresentação das contas ao Tribunal de Contas respectivo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme proposto no início deste trabalho, o estudo buscou analisar se há legalidade na edição de decretos de calamidade financeira pelo gestor público e suas consequências jurídicas.

Para tanto, foi realizado um estudo sobre gestão e princípios da administração pública, os desdobramentos da LRF e por fim, os decretos de calamidade financeira e seus efeitos no âmbito jurídico.

Observou-se os princípios são elementos basilares da administração pública são elementos essenciais na condução do gestor público que prime pela eficiência e supremacia do interesse da coletividade. Neste interim também foi possível observar que uma má gestão pode ocasionar crises financeiras, portanto, o gestor público deve tentar evitar crises que levem a situação de calamidade.

Constatou-se que a LRF surgiu para fiscalizar e coibir ações de gestores públicos de irresponsabilidade fiscal. Todavia, com a decretação de calamidade pública, a própria LRF ampara esses gestores ofertando maior flexibilidade nas suas decisões sem riscos de incorrer em crimes de responsabilidade fiscal.

Concluiu-se que não há uma legislação específica que discipline a calamidade financeira, em que pese haver divergências doutrinárias, a maior parte da doutrina entende que a decretação de calamidade financeira é legal com base nos requisitos de calamidade pública.

Percebeu-se que os efeitos da decretação de calamidade financeira são no sentido flexibilizar as decisões do gestor público. Portanto, é necessária muita cautela para que os gestores não venham decretar calamidade financeira apenas para se safar de responsabilidade fiscal por mal uso da máquina pública.

Observou-se que as mesmas consequências jurídicas que beneficiam os gestores públicos no caso de decreto de calamidade pública são extensivas a calamidade financeira. Todavia é preciso muita cautela para que a fragilidade da lei não seja utilizada por gestores em benefício próprio e não da coletividade, ou seja, que decretam calamidade financeira para se livrarem do controle e fiscalização da LRF e conseqüentemente não responderem por eventuais condutas e/ou tomadas de decisões que acarretem prejuízo ao erário público,

propiciando pobreza e carência de ações sociais, de saúde, de educação, enfim, que prejudiquem o interesse social e coletivo.

Sugere que a criação de legislação específica que regularmente os decretos de calamidade financeira, pois entende que estender a legislação de calamidade pública aos decretos de calamidade financeira não é medida legal, uma vez que há critérios objetivos que definem a calamidade pública como por exemplo, a situação ser inesperada, já no caso da calamidade financeira o gestor deveria gerir o orçamento público no sentido de se prevenir de desequilíbrio financeiro que o force a decretar estado de calamidade financeira.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Os 20 anos da LRF: o passado, o presente e o futuro. Lei de Responsabilidade Fiscal é uma obra jurídica dinâmica e inacabada, que exige constante evolução e aperfeiçoamento.** Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/os-20-anos-da-lrf-o-passado-o-presente-e-o-futuro-07052020>>. Acesso em: 31 de janeiro de 2023.

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. **Direito Administrativo.** 3ª ed. São Paulo: Forense, 2017.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado.** 20. ed. São Paulo: Método, 2012.

ARAÚJO, Adem, Johnston Barbosa; SOBRINHO, Adalgício de Barros Correia. **A Lei de Responsabilidade Fiscal em linhas gerais.** 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2522/a-lei-de-responsabilidade-fiscal-em-linhas-gerais>> Acesso em: 23 de janeiro de 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 24.06.2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Brasília, 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 20 de dezembro de 2022.

BRASIL. Lei nº 9784 de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Brasília, 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm> Acesso em 18 de janeiro de 2023.

BRASIL. Lei nº Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2001. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.** Brasília, 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em 18 de janeiro de 2023.

BRASIL. Código Penal. **Decreto Lei nº2848 de 7 de dezembro de 1940. In Vade Mecum Penal e Processual Penal.** 3ª ed. Niterói- RJ: Impetus, 2012.

BRASIL. Decreto 4787 de 23 de março de 2020. **Declara estado de calamidade pública no Município de Manaus para o enfrentamento da**

pandemia do COVID-19 e da outras providências. Manaus, 2020. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/am/m/manaus/decreto/2020/478/4787/decreto-n-4787-2020-declara-estado-de-calamidade-publica-no-municipio-de-manaus-para-enfrentamento-da-pandemia-do-covid-19-e-da-outras-providencias>
Acesso em: 21 de janeiro de 2023.

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Situação de Emergência e Calamidade Pública.** 2020. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/situacao-de-emergencia-x-estado-de-calamidade#:~:text=O%20Decreto%207.257%2F2010%2C%20expedido,emerg%C3%AAncia%20e%20estado%20de%20calamidade.> Acesso em 10 de janeiro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. **Adin nº 6.357/DF.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754438956>>
Acesso em 31 de janeiro de 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90 lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 45, p.49-95, jul. 1998. Quadrimestral. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_Estado_dos_ano_s_90.pdf> Acesso em: 10 de janeiro de 2023.

CAMARGO, Francielle de O., GUIMARÃES, Kllcia M. S. O princípio da eficiência na gestão pública. **Revista CEPPG - CESUC** - Centro de Ensino Superior de Catalão, Ano XVI nº 28, 1º Semestre/2013.

CARNEIRO, Claudio. **Curso de Direito Tributário e Financeiro.** 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

CHAN, S. G.; KARIM, M. Z. A. Public spending efficiency and political and economic factors: Evidence from selected East Asian countries. **Economic Annals**, [S.l.], v. 193, n. 2, p.7-23, jan. 2012.

DA CRUZ, Flávio et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

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

DINIZ, J. A.; MACEDO, M. A. da S.; CORRAR, L. J. Mensuração da eficiência financeira municipal no Brasil e sua relação com os gastos de governo. **Gestão & Regionalidade**, [S.l.], v. 28, n. 83, maio/ago. 2012.

FONSECA, J.J.S. **Metodologia da Pesquisa Científica**. Fortaleza. UEC, 2002.

GARDELLI, Roberta Azolla. **O estado de calamidade pública e o impacto na lei de responsabilidade fiscal**. Disponível em:

<<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/ARTIGO%20O%20estado%20de%20calamidade%20pu%CC%81blica%20e%20o%20impacto%20na%20Lei%20de%20Responsabilidade%20Fiscal.pdf>>. Acesso em: 31 de janeiro de 2023.

GONÇALVES, Gustavo Diogenes. **Calamidade pública no âmbito financeiro: um estudo sobre a aplicabilidade do conceito e seus impactos na gestão e Prestação de serviços públicos no Estado de Minas Gerais**. Araxá, 2018.

Disponível em:

< <http://dspace.nead.ufsj.edu.br/trabalhospublicos/handle/123456789/121>>
Acesso em 30 de janeiro de 2022.

JULIÃO, Fabrício. Veja outros momentos em que a economia brasileira teve recessão técnica. **CNN Brasil Business**. São Paulo, 2021. Disponível em:

<<https://www.cnnbrasil.com.br/business/veja-outros-momentos-em-que-a-economia-brasileira-teve-recessao-tecnica/>> Acesso em: 31 de fevereiro de 2023.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras**. Ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: BNDES, 2000.

MARTELLO, Alexandre. Tesouro diz que gastos com pessoal de 9 estados em 2019 superaram o limite da responsabilidade fiscal. **G1**, Brasília, 2020.

Disponível em: < <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/08/24/tesouro-nacional-diz-que-9-estados-superaram-limite-da-lrf-para-gastos-com-pessoal-em-2019.ghtml>> Acesso em: 20 de janeiro de 2023.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELO, C. A. B. de. **Direito administrativo brasileiro**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MERCÊS, Guilherme; FREIRE, Nayara. Crise fiscal dos estados e o caso do Rio de Janeiro. **Revista do Departamento de Geografia**, Rio de Janeiro, n. 31, p.64-80, dez. 2017.

NOLASCO-SILVA, Leonardo; LOBIANCO, Vittorio. A Universidade Fluminense em tempos de calamidade pública: reflexões baseadas nos textos de Darcy Ribeiro. **Revista Interinstitucional Artes de Educar**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p.47-63, jul. 2017.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Direito Administrativo**. 7. Ed. São Paulo: Método, 2019. P. 36.

PEÑA, C. R. Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método análise envoltória de dados (DEA). **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 12, n. 1, p. 83-106, mar. 2008.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PINHEIRO. Hésio Fernandes. Calamidade Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.36 abr./jun., p. 38–46, 1954.

SEDIYAMA, Gislaine Aparecida Santana; ANJOS, Daniela Araújo dos; FELIX, Eliane Maria. Transparência Pública Municipal: uma análise dos municípios mineiros que decretaram calamidade financeira. **Gestão & Regionalidade**. São Caetano do Sul v. 35, n 104, ago. 2019.

SANTOS, C.S. **Introdução à Gestão Pública**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; NAZARETH, Paula Alexandra. Crise fiscal e seus impactos nas relações Inter federativas: O caso dos municípios fluminenses. **Revista do Departamento de Geografia**, Rio de Janeiro, n. 31, p.1-33, dez. 2017. Semestral. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: < <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/download/32055/22976>> Acesso em 10 de janeiro de 2023.

SANTOS, Karollyna Dória. **Lei de responsabilidade fiscal e crime sobre as finanças públicas: uma abordagem conceitual**. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/11385/Lei-de-responsabilidade-fiscal-e-crime-sobre-as-financas-publicas-uma-abordagem-conceitual#:~:text=Nos%20termos%20da%20Lei%20de,etapa%20de%20publica%C3%A7%C3%A3o%20dos%20relat%C3%B3rios>> Acesso em: 31 de janeiro de 2023.

SILVA, Moacir Marques. **Calamidade Pública na Lei de Responsabilidade Fiscal**. Youtube. 20 de abril de 2020. Disponível em: < <https://youtu.be/Dlc6Hczl0Kk>> Acesso em 05 de janeiro de 2023.