
CRISE LEVA AS FINANÇAS PÚBLICAS AO “ESTADO DE CALAMIDADE”

Coluna publicada em 28.6.2016: <<https://www.conjur.com.br/2016-jun-28/contas-vista-crise-leva-financas-publicas-estado-calamidade>>

A grave crise financeira que assola o País nos últimos anos acaba de produzir mais uma novidade no âmbito do Direito Financeiro.

Em 17 de junho de 2016 o Governo do Rio de Janeiro surpreendeu a todos com a decretação de “estado de calamidade pública”.¹ O referido decreto inovou ao decretar calamidade pública no âmbito da administração estadual com fundamento em uma série de considerações de índole eminentemente financeira: fala-se na grave crise econômica, na queda de arrecadação proveniente do ICMS e dos *royalties* do petróleo, e nas Olimpíadas sediadas na cidade do Rio de Janeiro.

A criatividade do povo brasileiro, especialmente de seus representantes, realmente impressiona, e cada vez mais justifica a fama do “jeitinho brasileiro”, mundialmente conhecida.² Foi “aplicada” recentemente em nossas contas públicas, com a já famosa “contabilidade criativa”, e agora envereda para outros campos, com esse “alargamento” do conceito de calamidade pública, para que abranja também a situação de caos nas finanças públicas.

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

¹ Decreto Estadual 45.692, de 17 de junho de 2016: “decreta estado de calamidade pública, no âmbito da administração financeira do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências”.

² *Carnaval Financeiro: contas “maquiadas” não vão tornar nosso país mais bonito*, nesta edição, p. 387-390.

O Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC, disciplinado pelo Decreto 7.257, de 2010, estabelece que o Poder Executivo federal poderá “apoiar” – é o que diz o decreto – ações dos governos estaduais e municipais em situação de emergência ou calamidade pública, provocadas por desastres. Há, no decreto, uma definição expressa do que se entende por calamidade pública. Nos termos do artigo 2º, inciso IV, estado de calamidade é a “situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido”. E desastre é o “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e ambientais” (art. 2º, II). O reconhecimento do estado da calamidade enseja, então, a transferência de recursos federais para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas pelo desastre.

Importa ressaltar que, no fundo, o que está em jogo são questões financeiras, pois o objetivo que se pretende com essa atitude do governo fluminense é facilitar o acesso a recursos que, de outro modo, seriam inviáveis – e coloca questões de Direito Financeiro no centro das atenções.

Vê-se com isso quão relevantes são os instrumentos previstos no âmbito do Direito Financeiro para a solução dos mais variados problemas enfrentados pela Administração Pública.

Alguns deles têm inclusive previsão constitucional, como se pode constatar em relação aos créditos extraordinários.

Os créditos extraordinários são modalidades de créditos adicionais, a serem utilizados na fase de execução orçamentária, para permitir a alteração dos orçamentos públicos, dada a necessária flexibilidade para adequar o cumprimento da lei orçamentária à realidade, que nem sempre se apresenta tal como se previa à época da respectiva aprovação. Estão regulados pelos arts. 41, III, e 44 da Lei 4.320, de 1964, que os define como sendo aqueles “destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública”, e podem ser “abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo”. A Constituição da República, em seu art. 167, § 3º, prevê que a “abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevistas e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62”, dispositivo em geral reproduzido nas Constituições Estaduais.³

³ Como é o caso do Rio de Janeiro, no art. 211: “São vedados: (...) § 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevistas e urgentes, como

Isto facilita e agiliza eventuais alterações na lei orçamentária que se façam necessárias em situações de urgência, permitindo a realocação de recursos, voltando-as ao atendimento das necessidades emergenciais, motivadas pelos fatos mencionados.

Outro instrumento importante é a existência de fundos orçamentários, que estão previstos nos artigos 71 a 74 da Lei 4.320, de 1964, por meio do qual são alocadas receitas que se destinam a finalidades específicas. Propiciam maior segurança jurídica e financeira para o cumprimento das finalidades para as quais foram criados, sendo de grande relevância em inúmeras políticas públicas, por permitirem, dentre outras vantagens, o estabelecimento de regras para a utilização dos recursos e a transferência do saldo positivo para o exercício financeiro seguinte.

É o caso do Fundo Nacional para Calamidades Públicas,⁴ fundo federal de natureza contábil e financeira vinculado ao Ministério da Integração Nacional, que tem como finalidade “custear, no todo ou em parte, ações de prevenção em áreas de risco de desastre e ações de recuperação de áreas atingidas por desastres em entes federados que tiverem a situação de emergência ou o estado de calamidade pública reconhecidos (...)” (Art. 8º – Lei 12.340, com redação dada pela Lei 12.983). É composto por dotações orçamentárias, doações e outros recursos (art. 9º, I a III), sendo seus recursos geridos por um conselho diretor (art. 10), e submetidos a controle social por meio de conselhos com a participação da sociedade civil (art. 9º, § 4º).

Os fundos são importantes também porque é por meio deles que se operacionaliza a maior parte daquele que é o principal instrumento financeiro para resolver os problemas causados em decorrência de calamidades públicas, que são as transferências intergovernamentais.

Em um federalismo cooperativo, como é o que se observa no Brasil, a colaboração financeira entre os entes federados é fundamental para a viabilização da maior parte das políticas públicas, sendo as transferências intergovernamentais o pilar no qual se sustenta este sistema de organização das finanças do Estado Federal.

Interessam particularmente para este caso as transferências voluntárias condicionadas, por serem próprias para situações não ordinárias e têm destinação específica, não sendo possível sua livre utilização, mas apenas e tão somente nas finalidades para as quais foi feito o repasse dos recursos.⁵ Um instrumento que carece de

as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o processo legislativo do artigo 167, § 3º, da Constituição da República”.

⁴ Criado pelo Decreto-lei 950, de 1969, e atualmente regulado pela Lei 12.340, de 2010 e alterações posteriores.

⁵ As transferências voluntárias foram abordadas em *Transferências voluntárias geram desequilíbrio federativo*, nesta edição, p. 19-22.

legislação mais detalhada, havendo no âmbito das normas gerais basicamente o artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o que se mostra insuficiente em face da relevância que apresenta para as finanças públicas, devendo merecer maior atenção pelos legisladores.

Há outras disposições importantes de natureza financeira aplicáveis a situações de calamidade pública, como flexibilizações nas restrições aos empenhos (Lei 4.320/1964, art. 59), suspensão de contagem de prazos para reduzir excessos em despesas com pessoal e recondução de dívidas aos limites máximos, dispensa do cumprimento das metas de resultado fiscal e limitação de empenho (LRF, art. 65) e outras encontráveis em legislações esparsas.

São muitas as possibilidades que a legislação financeira tem à disposição para solucionar os problemas que a realidade nos traz, inclusive os emergenciais. É necessário, contudo, que sejam bem utilizadas, respeitando-se o ordenamento jurídico, e se evite que uma indevida flexibilização na condução das finanças públicas possa levar a manipulações orçamentárias pouco transparentes que desviem recursos de despesas obrigatórias em áreas prioritárias como educação e saúde para financiar gastos com as Olimpíadas.⁶

A decretação de calamidade pública em decorrência de graves problemas financeiros, que podem inviabilizar a prestação de serviços públicos essenciais, eventualmente vindo a causar verdadeiros “desastres” na saúde, educação, segurança pública, limpeza urbana e tantas outras áreas de atuação do poder público, é medida no mínimo inusitada, e, talvez não seja exagero dizer, exótica. É também mais uma demonstração da “administração-bombeiro”, que só se preocupa em apagar incêndios, várias vezes criticada nesse espaço.⁷

Certamente a má gestão financeira pode ser um verdadeiro desastre, comparável a grandes calamidades naturais, senão pior. Mas seria um fato imprevisível, que justifica a aplicação do sistema excepcional? Ou seria uma tragédia anunciada, decorrente de um conjunto de atos deliberados que levaram a essa situação, a despeito de todos os avisos?

Interessante notar que a Lei 12.983/2014 trata dos desastres em conjunto com ações de prevenção em “áreas de risco”. Do jeito que alguns governantes conduzem a administração, certos entes da federação estão se transformando em verdadeiras “áreas de risco financeiro”...

⁶ Como expressado pelo recente editorial do jornal *O Estado de S.Paulo*, de 24 de junho de 2016 (“Calamidade e incompetência”).

⁷ *LDO é instrumento eficiente para a administração pública*, nesta edição, p. 151-154, e *Refinanciar dívidas nada mais é do que postergar problemas*, nesta edição, p. 433-438.