

A inviabilidade jurídica da decretação de calamidade financeira em relação à despesa pública com pessoal

Mário Augusto Silva Araújo

Advogado, mestre em Constituição e Garantias de Direitos e Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e professor universitário em cursos de pós-graduação. *E-mail:* marioaugustoaraujo@yahoo.com.br.

Resumo: A calamidade financeira nos entes federados é algo que tem se tornado corriqueiro e neste ano de 2019, sete Estados-membros já aderiram à declaração daquele estado administrativo. Entretanto, demonstra o estudo do direito financeiro que a gestão fiscal deve levar em consideração o diálogo entre as leis orçamentárias porque proporcionam a sustentabilidade econômico-financeira sob pena de responsabilização. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual e a Lei de Responsabilidade Fiscal são diretrizes que devem ser observadas constantemente pelo gestor, para que monitore em tempo real a qualidade do gasto público. Busca-se demonstrar que a decretação de calamidade financeira é ilegal porque vai de encontro ao contexto de

situação de anomalia imprevista provocada por desastres, causando prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido, nos termos do Decreto Federal nº 7.257/2010.

Palavras-chave: Calamidade financeira. Planejamento. Responsabilidade na gestão fiscal. Sustentabilidade orçamentário-financeira. Leis orçamentárias.

Sumário: Introdução – O planejamento como premissa estruturante da política remuneratória – Calamidade financeira nas finanças públicas: desorganização ou fato imprevisto? – Pressupostos jurídicos e formas de invalidação da calamidade financeira em relação à despesa pública com pessoal – Considerações finais – Referências

Introdução

A gestão das finanças públicas vem encontrando diversos desafios nos últimos tempos e a República Federativa do Brasil vivencia atualmente um estado de exaustão orçamentária, por intermédio do qual os entes federados estão entrando em estado de colapso fiscal.

Entretanto, demonstra o sistema constitucional brasileiro, com fundamento na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, que o planejamento financeiro é um fator importante no âmbito da administração pública, sobretudo quando o assunto é gasto público.

Vale destacar que um dos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal possui como premissa a ação planejada e transparente no sentido de se corrigirem erros capazes de desequilibrar as contas públicas, sob pena de responsabilização do gestor público.

Mesmo com todo esse arcabouço normativo sobre devido processo legal de planejamento da expansão do gasto público, o que se observa são entes federados com dificuldades para o custeio de políticas públicas, dentre elas o adimplemento da folha de pagamento, alguns inclusive decretando estado de calamidade financeira. O objetivo deste trabalho é pesquisar as premissas jurídicas para a edição daquele tipo de ato administrativo, bem como as suas eventuais formas de invalidação.

Nesse sentido, por intermédio de uma metodologia que envolve um levantamento através de pesquisa doutrinária, jurisprudencial e de referência no direito positivo sobre os instrumentos de planejamento na gestão fiscal, busca-se evidenciar que atividades que envolvem o gasto público devem ser precedidas de um processo de racionalização administrativa.

Pesquisou-se, ao final, sobre a responsabilização do gestor público em eventual descontrolo das finanças públicas em matéria remuneratória e qual alternativa o ordenamento jurídico apresenta.

O planejamento como premissa estruturante da política remuneratória

Sobre a despesa pública com pessoal, o sistema constitucional¹ vigente possui como delimitação jurídica, além da Constituição Federal, um diploma normativo importante para a equalização das contas públicas: a Lei Complementar nº 101/2000,² também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Enquanto norma jurídica estruturante, a Constituição Federal determina que a política remuneratória seja precedida de planejamento prévio e do respectivo estudo do impacto orçamentário e financeiro que aquele tipo de gasto ocasiona aos cofres públicos e, para isso, aponta como parâmetros duas diretrizes para o planejamento: a) a obrigatoriedade de um diálogo entre as leis orçamentárias no sentido de permissivo e análise da conjuntura econômica antes da expansão; e, b) limites a serem obedecidos pelos entes no que diz respeito ao *quantum* da despesa pública com pessoal. A expansão da despesa com pessoal, portanto, deve ser controlada através do acompanhamento em tempo real dos limites que lhe são impostos.

Para isso, por intermédio do art. 169 da Constituição Federal, o legislador impõe um diálogo entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Pela LDO há de se ter autorização específica para a expansão daquele tipo de gasto público e, por outro lado, é através da LOA que deve haver prévia dotação orçamentária para atender tanto às projeções de aumento como os acréscimos dela decorrentes, como são o caso, por exemplo, dos encargos previdenciários e até mesmo o crescimento vegetativo da folha.

Pela natureza jurídica da LDO e da LOA, o Constituinte evidencia a sua preocupação em relação à sustentabilidade orçamentário-financeira no que diz respeito à expansão do gasto com pessoal e para um melhor entendimento merecem atenção comentários específicos sobre a natureza jurídica das leis orçamentárias.

O assunto orçamento público é uma interface que o Direito possui com a Ciência Política, porque é através do orçamento que as políticas públicas devem ser efetivadas. É, portanto, uma escolha política que enraíza um processo de planejamento³ ponderado e por isso vale um lembrete sobre a teoria dos custos do direito, no sentido de que “direitos não nascem em árvores”.⁴

Como toda política pública envolve previsão orçamentária e disponibilização financeira, o tema orçamento público é onipresente no campo do direito administrativo e é objeto de estudo específico pelo direito financeiro. Francisco Pedro Jucá (2013, p. 63) observa que o assunto orçamento é uma disciplina de eminente teor jurídico decorrente do poder financeiro do Estado e que se destina a pesquisar a destinação, definição, aplicação e controle dos recursos financeiros administrados pelo Estado.

¹ Para Paulo Bonavides (2009, p. 99), o sistema constitucional envolve todos os atores normativos que fundamentam a estrutura do direito positivo, o que inclui a Constituição, leis complementares, leis ordinárias, resoluções e portarias.

² Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

³ André Castro Carvalho, Gabriel Loretto Lochagin e Francisco Secaf A. Silveira (2016, p.67-94) entendem que o orçamento público é um consenso político que significa um programa de governo e, por isso, antecipa o plano de trabalho e define os rumos da atuação da administração pública, razão pela qual é um dos meios mais importantes para a realização de políticas econômicas e intervenção conjuntural para atingir determinados objetivos.

⁴ Anota Flávio Galdino (2005, p. 235) que os custos do direito devem ser compreendidos como meios de promoção de políticas públicas e que a exaustão da capacidade orçamentária significa a impossibilidade de tutela de determinados bens invocados na qualidade de direitos fundamentais.

As leis orçamentárias, cujo conjunto forma a estrutura juscontábil do orçamento público, são classificadas em três, todas de caráter temporário e de competência legislativa do Poder Executivo: a) o Plano Plurianual (PPA); b) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e c) a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Através do PPA, que tem 04 (quatro) anos de duração, a administração pública indica onde serão alocadas rubricas orçamentárias para despesas de capital e programas de duração continuada. É, portanto, um programa de governo; um vetor de planejamento que vincula as outras leis orçamentárias.⁵

A LDO, por sua vez, deve levar em consideração os aspectos sociais e econômicos⁶ e especificamente fixar as despesas de capital para o exercício subsequente, além de orientar a elaboração da LOA e dispor sobre alterações na legislação tributária e política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O ponto de intersecção entre o PPA e a LDO é o estabelecimento das despesas de capital, que representa alocação orçamentária e planejamento financeiro no que diz respeito às ações de investimento da administração pública.⁷

Outro instrumento dirigente de planejamento acerca da despesa pública é a LOA, também conhecida como “peça orçamentária”, em que há uma informação concreta onde se estima a receita e se fixa a despesa. Diferente do PPA e da LDO, é na LOA que se tem efetivamente o *quantum* permitido para se gastar.⁸

Em relação à expansão do gasto público, a Lei Complementar Nacional nº 101/2000,⁹ também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), outorga estudo prévio que objetiva garantir a sustentabilidade econômico-financeira porque determina a demonstração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício que deve entrar em vigor e nos dois subsequentes.¹⁰

Por outro lado, a LRF também atribui competência formal com responsabilização material ao ordenador de despesas para que o mesmo declare, expressamente, que todo aumento de despesa possui adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com a LOA, LDO e Plano Plurianual (PPA).¹¹

Aquela declaração é um requisito formal do ato administrativo que versa sobre política remuneratória e pauta o protagonismo do ordenador de despesa para que reste evidenciado que o mesmo possui pleno conhecimento da expansão do gasto público, o que enseja a possibilidade pela sua responsabilização pessoal.

É evidente, portanto, a preocupação do legislador no sentido de pressionar o gestor público de maneira compulsória a planejar adequadamente a expansão das despesas que administra e, inclusive, a responsabilidade na gestão fiscal objetiva a prevenção de riscos que evitem o equilíbrio das contas públicas é a teleologia da LRF.¹²

⁵ Para Denis Camargo Passerott (2017, p. 80) o Plano Plurianual é definidor do planejamento das atividades governamentais e representa os desígnios do Estado.

⁶ Ricardo Lobo Torres (2008, p. 85-86) pesquisa que a LDO possui natureza jurídica de lei formal e é uma orientação, de caráter anual, para a feitura do orçamento cujo período de elaboração é no primeiro semestre. Para aquele autor a LDO não cria direitos subjetivos, sendo um plano prévio fundado em considerações econômicas e sociais.

⁷ Em outra obra, Afonso Gomes Aguiar (2008, p. 191) ainda ensina que as despesas de capital são gastos públicos em que a saída de capital é compensada pelo ingresso de outro bem, com valor correspondente, no patrimônio da entidade que realizou a despesa.

⁸ Marcus Abraham (2018, p. 330) descreve a Lei Orçamentária Anual como um documento fundamental para a realização da atividade financeira do Estado, em que são previstas todas as receitas públicas e a fixação de todas as despesas para os três Poderes, seus órgãos, fundos e entidades da administração direta e indireta, inclusive as fundações públicas.

⁹ Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

¹⁰ Art. 16, inciso I.

¹¹ Art. 16, inciso II.

¹² Eis a dicção do art. 1, §1º da Lei Complementar nº 101/2000: “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia

Ainda em termos de sustentabilidade orçamentária, a lei da qualidade do gasto público estabelece como parâmetro para expansão e até mesmo controle da despesa pública com pessoal a sua indexação à receita corrente líquida, nos termos do seu art. 19.¹³ Dessa maneira, objetiva proporcionar a expansão daquele tipo de gasto público tão somente quando houver viabilidade de adimplemento e a harmonia estabelecida pelo legislador constituinte entre a política pública remuneratória com a LDO e a LOA, obrigando o gestor público a analisar as variantes econômicas e sociais antes de comprometer o Erário com aquele tipo de despesa.

Oportuno lembrar que a LRF determina, para fins de planejamento da elaboração da LOA, que o gestor faça um estudo minucioso do crescimento econômico dos últimos 03 (três) anos e uma projeção para os dois seguintes.¹⁴

Como instrumento de monitoramento da expansão do gasto público com pessoal, a LRF estabelece um sistema próprio de controle, que é diversificado em 03 (três), a saber: a) o limite de alerta, quando são disparados termos de alerta pelos respectivos tribunais de contas no momento em que a despesa pública com pessoal alcança 90% (noventa por cento) do que é permitido;¹⁵ b) o limite “prudencial”;¹⁶ c) o limite legal.¹⁷

Estabelecidas as premissas quanto ao planejamento e controle da expansão da política remuneratória, é preciso uma reflexão sobre eventual intempérie durante uma execução orçamentária.

Se a despesa for devidamente planejada conforme o previsto e por um acaso houver uma frustração nas receitas, o que deve fazer o gestor público?

A LRF apresenta como solução a limitação de empenho e movimentação financeira com fundamento no que é previsto na LDO e como método de controle estabelece um monitoramento bimestral da efetiva arrecadação da receita.¹⁸ Aquele monitoramento está em consonância com a publicação, também bimestral, dos relatórios resumidos de execução orçamentária, previstos no art. 165, §3º¹⁹ da Constituição Federal.

Depreende-se disso que o planejamento das leis orçamentárias é concomitante à própria execução do exercício financeiro e isso baliza, necessariamente, o exercício da função administrativa²⁰ de ordenador de despesa/gestor do Erário.

de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

¹³ Para fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: I – União: 50% (cinquenta por cento); II – Estados: 60% (sessenta por cento); e, III – Municípios: 60% (sessenta por cento).

¹⁴ Eis a dicção do art. 12, *caput* da LRF: “Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.”

¹⁵ Elucida Mário Augusto Silva Araújo (2017, p. 60) que os termos de alerta são de fundamental importância no monitoramento da expansão da despesa pública com pessoal porque funcionam como indicadores de que a arrecadação da receita pode estar desconforme com o previsto e indica eventual dificuldade em relação ao custeio com a folha de pagamento. Não traz qualquer obrigatoriedade, mas serve como recomendação que o gestor, ou potencialize a arrecadação da receita, ou aja com prudência em relação ao custeio de pessoal.

¹⁶ O limite prudencial é detectado quando a despesa pública com pessoal alcança o patamar de 95% (noventa e cinco por cento) do limite máximo permitido. Atingido o limite prudencial o gestor público fica balizado pela norma jurídica prevista no art. 22 da LRF.

¹⁷ O limite legal é o limite máximo permitido pela LRF para fins de comprometimento da despesa pública com pessoal. Para maiores informações sobre os limites estabelecidos pela LRF remete-se o leitor para os seus arts. 19 e 20.

¹⁸ É o que prescreve o seu art. 9º: “Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

¹⁹ Art. 165. *Omissis* [...] §3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido de execução orçamentária.

²⁰ Ensina Vladimir da Rocha França (2007) que função administrativa é uma atividade de expedição desempenhada pelas pessoas estatais, de regras complementares à lei, sujeitas a controle jurisdicional numa posição privilegiada e superior diante dos particulares, para viabilizar a concretização dos interesses públicos.

O eixo da despesa pública com pessoal, portanto, é uma correlação decorrente do alinhamento da gestão fiscal com as leis orçamentárias que objetiva a sustentabilidade econômico-financeira do Erário, sob pena de responsabilização.

Mesmo assim, caso haja uma queda vertiginosa da receita e/ou expansão do crescimento vegetativo da folha, por exemplo, considerando que não se pode revogar as leis que tratam de despesa pública com pessoal, em virtude do princípio da irredutibilidade de vencimentos, a própria Constituição estabelece quais medidas compensatórias são aptas para garantir o custeio da folha de pagamento.

Ora, uma queda vertiginosa na receita compromete, por via de consequência, a capacidade de pagamento da administração pública e resulta, em tese, em um estado de colapso fiscal. Além disso, a queda na arrecadação é inversamente proporcional ao comprometimento da despesa pública com pessoal no sentido de que a indexação aumenta a receita corrente líquida na medida em que a arrecadação cai.

Como é uma despesa de caráter continuado, o adimplemento da despesa pública com pessoal deve ser prioridade na gestão do Erário e para isso a Constituição Federal estabelece saídas compulsórias e vinculantes quando a receita não comportar a despesa como, por exemplo, a exoneração compulsória de servidores investidos em cargos em comissão, servidores providos em cargos de provimento efetivo não estáveis e até mesmo os estáveis.²¹

Entretanto, aquela alternativa traumática deve ser construída a partir de algumas premissas e a primeira delas é a temporal. Isso porque quando o Poder ou o órgão constitucionalmente autônomo atingir o seu respectivo limite legal previsto na LRF, possui dois quadrimestres para se adequar, tendo que eliminar no primeiro, no mínimo um terço do excesso.²²

Caso o custeio não seja reduzido dentro daquele prazo, a LRF estabelece como instrumento de controle compulsório restrições à administração pública. São elas: a) o recebimento de transferências voluntárias; b) a obtenção de garantia direta ou indireta de outro ente; e c) contratação de operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.²³

Como última *ratio*, na tentativa de equalizar as contas públicas em relação à despesa pública com pessoal no sentido de evitar um estado de colapso fiscal, a Constituição Federal determina a adoção de medidas compensatórias. É o caso das exonerações compulsórias.

Como envolve direitos fundamentais, aquela ação administrativa deve ser balizada por intermédio de lei²⁴ e há um normativo específico que estabelece normas gerais:²⁵ a Lei nº 9.801/1999.²⁶

Aquela lei determina que quando for o cenário de aplicação do art. 169, §4º da Constituição Federal em relação à exoneração compulsória por descontrole nas finanças públicas e inadimplemento da despesa pública com pessoal, deve a administração pública explicitar os seguintes critérios:

- a) a economia de recursos e o número correspondente de servidores a serem exonerados;
- b) a atividade funcional e o órgão ou a unidade administrativa objeto de redução de pessoal;

²¹ Art. 169, §§3º e 4º.

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

²³ Art. 23, §3º.

²⁴ Art. 169, §7º

²⁵ Sobre as normas gerais previstas na Constituição Federal Celso Antônio Bandeira de Mello (2011) pondera que no campo das normas gerais a União fixa as normas gerais como padrões mínimos de defesa do interesse público no que diz respeito as matérias abrangidas em todo o país estabelecendo padrões mínimos indispensáveis ao resguardo do interesse público quando envolvida matéria técnica.

²⁶ Dispõe sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa e dá outras providências.

- c) o critério geral impessoal escolhido para a identificação dos servidores estáveis a serem desligados dos respectivos cargos;
- d) os critérios e as garantias especiais escolhidos para identificação dos servidores estáveis que, em decorrência das atribuições do cargo efetivo, desenvolvam atividades exclusivas de Estado;
- e) o prazo de pagamento da indenização devida pela perda do cargo;
- f) os créditos orçamentários para o pagamento das indenizações.

Aquelas condicionantes prévias à apresentação do plano de demissão compulsória também evidenciam a determinação do legislador para que se faça um estudo integral das leis orçamentárias e da sustentabilidade orçamentária-financeira, o que aumenta a responsabilidade do ordenador de despesas.

O que se percebe daquela construção do direito positivo é um microsistema destinado especificamente ao controle da despesa pública com pessoal que não permite, a não ser por omissão do gestor público, que o custeio daquelas atividades administrativas entre em colapso.

Entretanto, o que se vê é que alguns entes federados decretaram calamidade financeira nas finanças públicas, e, diante do arcabouço jurídico acima mencionado, questiona-se: a calamidade financeira nas finanças públicas em termos de política remuneratória é decorrente da desorganização administrativa ou um fato imprevisto?

Calamidade financeira nas finanças públicas: desorganização ou fato imprevisto?

O ano de 2019 tem sido marcado pela proliferação de decretação de estado de calamidade financeira nas contas públicas dos Estados-membros e até agora sete já reconheceram oficialmente que possuem dificuldade em quitar as suas despesas de custeio.²⁷ Ocorre que, no que diz respeito exclusivamente à despesa pública com pessoal, recorte epistemológico deste trabalho, o microsistema estabelecido pelo sistema constitucional intrínseco às normas de direito financeiro estabelece uma tentativa de sustentabilidade orçamentário-financeira.

Impulsionado pelo princípio da eficiência administrativa, o administrador público deve maximizar a utilização do Erário e é legitimado pela própria Constituição Federal a tomar medidas impopulares porque a teleologia da norma em relação à despesa pública com pessoal é garantir o seu adimplemento.

A LRF determina um planejamento contábil que leve em consideração o comportamento da economia e para isso proporciona um monitoramento bimestral em relação à arrecadação de receita, e caso os cofres públicos não sejam *alimentados* como o previsto, há uma imposição normativa de desaceleração de gasto, que é a limitação de movimentação orçamentária conforme dito alhures.

A limitação de empenho significa cautela e o máximo de atenção, devendo a administração pública estabelecer uma reprogramação imediata no sentido de contingenciar e/ou cortar gastos.²⁸

Para isso, no exercício do seu poder discricionário, com exceção das obrigações constitucionais e legais do ente, as destinadas ao pagamento do serviço da dívida e as ressaltadas pela LDO,²⁹ deve o gestor ter um plano de contingenciamento orçamentário.

²⁷ Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Goiás, Roraima, Rio Grande do Norte e Mato Grosso. “7 Estados já decretaram calamidade financeira; entenda o que significa”. Poder 360, 27.01.2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/7-estados-ja-decretaram-calamidade-financeira-entenda-o-que-significa/> Acesso em: 06 maio 2019.

²⁸ Para uma análise mais detalhada sobre a diferença entre contingenciamento e corte na execução orçamentária recomenda-se o estudo de José Mauricio Conti (2019).

²⁹ Art. 8º, §2º da LRF.

Vale destacar que em virtude da sua função constitucional, a própria LRF não permite corte nas despesas com educação e saúde³⁰ e uma primeira atividade a ser pensada em relação às escolhas trágicas³¹ é o gasto com publicidade, tendo em vista a sua natureza jurídica discricionária e até mesmo supérflua.

Como o monitoramento da despesa pública ocorre durante a própria execução orçamentária de maneira bimestral e o microsistema de controle da despesa pública com pessoal estabelece uma equalização das contas públicas contínua com prazos pré-estabelecidos e ações previamente vinculadas para garantir a sua sustentabilidade, afirma-se que o estado de calamidade financeira não é um fato imprevisto.

Reforça esse argumento o fato de que o estado de calamidade pública possui previsão no direito positivo como sendo “situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido”.³²

Resta, portanto, analisá-lo à luz do estudo sobre a desorganização administrativa, e para isso apresenta-se como parâmetro uma alternativa criada recentemente pelo legislador nacional: o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), instituído pela Lei Complementar nº 159/2017.³³

O objetivo do RRF é proporcionar aos entes federados com grave desequilíbrio financeiro os instrumentos adequados para o ajuste das suas contas³⁴ e a sua adesão possui como pressuposto um diagnóstico por intermédio do qual se reconheça, oficialmente, a situação de desequilíbrio financeiro, bem como a apresentação imediata de ajuste, com os respectivos impactos esperados e os prazos para sua adoção.

Dessa maneira, além de reconhecer que necessita de ajuda externa, a adesão ao RRF por qualquer ente federativo exige um estudo prévio sobre a situação das suas finanças, o que reforça uma característica da LRF que é ação planejada e transparente apta a corrigir os desvios nas contas públicas.

O corpo textual do RRF é uma consolidação da ideia de planejamento fiscal, o que proporciona entender que o planejamento equivale a mais que um princípio jurídico, porque é um postulado normativo do sistema jurídico brasileiro.³⁵

Como o planejamento orçamentário é uma ação integral e sistêmica que deve observar variantes econômicas, sociais e até mesmo contábeis, não se tem dúvida de que a sua organização evita o desequilíbrio das contas públicas e nesse contexto deve o intérprete do direito ter em mente o conceito de constituição financeira, que é um complexo de normas jurídicas que rege a atividade financeira do Estado.³⁶

³⁰ Segundo o art. 9, §2º da LRF “Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.”

³¹ As escolhas trágicas são entendidas, por exemplo, como estado de tensão dialética entre a necessidade estatal de tornar concretas e reais as ações e prestações de saúde em favor das pessoas, de um lado, e as dificuldades governamentais de viabilizar a alocação de recursos financeiros, sempre tão dramaticamente escassos, de outro. Para maiores informações vide o informativo nº 582 do Supremo Tribunal Federal.

³² Art. 2º, inciso IV do Decreto Federal nº 7.257/2010.

³³ Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016.

³⁴ Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/rrf>. Acesso em: 06 maio 2019.

³⁵ Ensina Vladimir da Rocha França (2007, p. 30) que postulados normativos são preceitos que estruturam a aplicação do sistema do direito positivo. São, na verdade, normas cujo escopo é orientar a aplicação das regras e demais princípios jurídicos, determinando os vínculos que devem ser desenvolvidos entre os elementos considerados relevantes para a decisão no caso concreto ou hipotético. Os preceitos que regem a hermenêutica jurídica, bem como a proporcionalidade, são bons exemplos de postulados normativos.

³⁶ No entendimento de Heleno Taveira Torres (2014, p. 75) a Constituição Financeira é o trecho material de normas jurídicas integrantes do texto constitucional composta pelos princípios fundamentais, competências e valores que regem a atividade financeira do Estado, na unidade entre a obtenção de receitas, orçamento, realização de despesas e até mesmo a gestão patrimonial do estado e os seus respectivos sistemas de controle interno e externo.

Há, portanto, toda uma premissa jurídica que monitora as contas públicas que possui como objetivo garantir a sustentabilidade orçamentária diante das demandas sociais cada vez mais crescentes e, nesse contexto, a desorganização das finanças públicas é fator que deve ser combatido incessantemente através de um sistema de controle e auditoria da qualidade do gasto.

O próprio direito oferece alternativas em relação ao controle das contas públicas no que diz respeito especificamente à despesa com pessoal, quer seja pela exoneração compulsória permitida pelo art. 169, §4º da Constituição Federal quando a equalização do gasto público não for cumprida no espaço temporal previsto no art. 23, *caput* da LRF, quer seja pela adesão ao Regime de Recuperação Fiscal.

Diante disso, forma-se uma premissa de que toda aquela estrutura jurídica deve ser obedecida previamente a eventual decretação de calamidade financeira nas finanças públicas, que inclusive é ilegal, conforme já mencionado.

Pressupostos jurídicos e formas de invalidação da calamidade financeira em relação à despesa pública com pessoal

A obrigatoriedade em planejar a política remuneratória institui alguns parâmetros como, por exemplo, a observação contínua da evolução da receita durante um exercício financeiro.

A Constituição Federal, em que pese possuir força normativa,³⁷ é uma decisão política da sociedade que delimita o interesse público e pavimenta o caminho pelo qual a gestão pública deve seguir.

Dessa forma, os atos da administração pública em relação à despesa pública com pessoal devem levar em consideração as variantes que molduram a expansão daquele gasto, o que delimita a ação decisória dos governantes.³⁸

Assim, como horizonte normativo, a Constituição Federal apresenta o artigo 169, o qual determina que a expansão do gasto público com pessoal deve obedecer a um planejamento estratégico por intermédio de um diálogo entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, ferramentas de importância fundamental na condução das contas públicas.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) direciona o planejamento da gestão de receitas, porquanto deve dispor sobre alterações na legislação tributária e, além disso, também é responsável por estabelecer parâmetros orientadores para a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

A natureza jurídica da LDO, portanto, é instrumental, porque a mesma estabelece normas gerais; parâmetros que devem ser observados quando da elaboração do orçamento e muito embora a Constituição Federal regule de maneira genérica a característica da LDO, a LRF, dispõe características específicas como, por exemplo, a importância social que a LDO tem de estabelecer um equilíbrio entre a arrecadação das receitas e a fixação das despesas nos termos do seu art. 4º, inciso I, alínea "a".³⁹ Inclusive foi através daquele dispositivo que o legislador infraconstitucional reforçou a tentativa de garantir equilíbrio orçamentário, o que dá azo à estabilidade das contas públicas no sentido de que só deve ser gasto o que realmente for arrecadado.⁴⁰

³⁷ A Constituição representa a escolha política por intermédio da qual se moldura as relações do Estado e lhe são atribuídas competências de organização. Sobre a sua importância, leciona Hesse (2009) que ela estabelece princípios fundamentais do ordenamento jurídico e não só da vida estatal em sentido estrito. Para ele, ela ordena as esferas de vida essenciais à convivência, sendo um plano estrutural básico, orientado por determinados princípios que dão sentido à forma jurídica de uma comunidade.

³⁸ Para Francisco Pedro Jucá (2013, p. 22) é preciso que sejam fixados objetivos políticos das necessidades das ações estatais e governamentais, com a consequente demanda de recursos financeiros para isso, ao passo em que devem ser estabelecidos meios e mecanismos de fiscalização e controle com a necessária eficácia com o intuito de serem fixadas as responsabilidades e estabelecer limites para a amplitude decisória dos governantes.

³⁹ Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no §2º do art. 165 da Constituição e: I – disporá sobre: a) equilíbrio entre receitas e despesas.

⁴⁰ O art. 48, alínea "b" da Lei nº 4.320/1964 já ensaia a garantia do equilíbrio orçamentário: "Art. 48. A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos: [...] b) manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências da tesouraria."

E para proporcionar o equilíbrio orçamentário, a LDO deve estabelecer estratégias como, por exemplo, a limitação de empenhos quando houver um cenário desfavorável à arrecadação de receitas e monitoramento das receitas públicas é para ser realizado ao final de cada bimestre.

Em relação ao monitoramento das contas públicas, um instrumento de auditoria, conforme dito alhures, é o acompanhamento do relatório resumido de execução orçamentária, obrigação a qual a Constituição atribui ao Poder Executivo publicar até 30 dias do encerramento de cada bimestre.⁴¹

A obrigação de dar publicidade à gestão fiscal se aperfeiçoa com a responsabilidade em proporcionar transparência ao gasto público e aqui vale diferenciar o conceito de publicidade e transparência na administração do erário. Ao passo que publicidade deve ser entendida como a exteriorização dos atos de gestão, a transparência é fazê-los entendíveis, e para isso a contabilidade pública é uma importante ferramenta de aperfeiçoamento da administração orçamentária.

Isso porque é através da escrituração das contas públicas que se pode fazer um monitoramento específico da gestão fiscal e, nesse sentido, o artigo 52 da LRF estabelece a forma como o relatório resumido de execução orçamentária deve ser escriturado, o que atrai a reflexão sobre a teoria dos atos administrativos.

Por dedução lógica da natureza jurídica do Estado de direito, a administração pública deve agir conforme parâmetros previamente estabelecidos pelo ordenamento jurídico e o art. 2º⁴² da Lei da Ação Popular⁴³ estabelece como possibilidade de nulidade de ato administrativo quando existente algum vício em sua formação e eventual irregularidade quanto à forma torna o ato nulo.

Para isso, deve ficar comprovado, quando ao vício de forma, a omissão ou até mesmo a inobservância das formalidades indispensáveis à existência do ato⁴⁴ e em relação à escrituração dos relatórios resumidos de execução orçamentária, o controle daquele ato de gestão fiscal deve levar em consideração o disposto no art. 52 da LRF, o qual estabelece uma processualística bastante detalhada do comportamento orçamentário.

Uma delas diz respeito a um item fundamental para o monitoramento e até mesmo controle da despesa pública com pessoal: a apuração e a respectiva evolução da receita corrente líquida, bem como a previsão do seu desempenho até o final do exercício.⁴⁵ Isso porque como instrumento de planejamento fiscal a despesa pública com pessoal é indexada à receita corrente líquida por imposição normativa do artigo 19 da LRF, o qual discrimina como limite máximo 50% (cinquenta por cento) para a União e 60% (sessenta por cento) para os Estados e Municípios, e o monitoramento em tempo real do que é efetivamente arrecadado possibilita uma margem de discricionariedade em relação à alocação de recursos que possibilita o adimplemento da folha de pagamento.

Ocorre que o legislador constituinte observa que a despesa pública com pessoal é um tema importante para a gestão pública e para isso determina competência ao legislador ordinário para regulamentar, por intermédio de lei complementar, os limites daquele tipo de gasto público.

Muito embora o equilíbrio fiscal não esteja positivado na Constituição Federal, a pesquisa em direito financeiro demonstra que o mesmo é um postulado normativo do Estado brasileiro e exemplo disso é uma das formas de controle externo por intermédio da qual se analisa a legitimidade e a economicidade da despesa pública.

⁴¹ Art. 165, §3º.

⁴² Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: a) incompetência; b) vício de forma; c) ilegalidade do objeto; d) inexistência dos motivos; e) desvio de finalidade.

⁴³ Lei nº 4.171, de 29 de junho de 1965.

⁴⁴ Art. 2º, parágrafo único, alínea "b" da Lei de ação popular.

⁴⁵ Art. 53, inciso I

A eficiência administrativa é outro indicativo de que o orçamento deve ser administrado com ponderação e o sistema constitucional vigente oferece uma estrutura de planejamento a qual o gestor público deve utilizar no planejamento e execução das políticas públicas ao seu encargo.

Uma delas, a despesa com pessoal, possui uma matriz normativa que tem por referencial o artigo 169 da Constituição Federal, o qual determina ações estratégicas que envolvem o estudo e o próprio diálogo das leis orçamentárias.

Como o planejamento da política remuneratória envolve a harmonia entre as leis orçamentárias, o seu processo de estruturação deve levar em consideração o diálogo do direito com a economia e a contabilidade pública, o que proporciona sustentabilidade orçamentária.

Demonstra o estudo do direito financeiro, especificamente quando enfoca a teoria do custo dos direitos, que toda política pública requer um planejamento financeiro, inclusive a concessão de isenção fiscal que, aparentemente, não possui aporte orçamentário.

Nesse sentido, com toda essa estrutura de planejamento fiscal, não se concebe legal a decretação de calamidade financeira em um ente da federação no que diz respeito à despesa pública com pessoal.

Além de ir de encontro à estrutura constitucional que versa sobre finanças públicas, a decretação de calamidade financeira desobedece a parâmetros balizados pelo próprio direito positivo que contextualizam a edição daquele ato administrativo nos termos delimitados pelo art. 2º, inciso IV do Decreto Federal nº 7.257/2010.

Dessa maneira, os próprios pressupostos jurídicos para a sua decretação encaminham o gestor público a adotar outras medidas compensatórias como, por exemplo, redução do custeio da máquina administrativa ou até mesmo a adesão ao regime de recuperação fiscal. É como se fosse o *iter fiscal*.

A calamidade financeira que demonstra estado de insolvência de um ente federado no que diz respeito à política remuneratória é ilegal e inadmissível na atual jurisdição constitucional e para isso há mecanismos para controle de legalidade.

Para decretar a sua invalidação deve o intérprete do direito observar a estrutura jurídica das regras de direito financeiro, as quais apontam para um planejamento em tempo real que evita o estado de colapso fiscal que se tem visto.

Considerações finais

Demonstrou a pesquisa ora em finalização que o sistema constitucional brasileiro possui um marco regulatório no sentido de determinar a qualidade do gasto público e, para isso, oferece parâmetros de controle que vão desde ações discricionárias como a previsão de atos administrativos vinculados que possuem reflexo em direitos fundamentais, como é o caso, por exemplo, da exoneração compulsória para controlar a despesa pública com pessoal.

Além disso, há outro marco normativo que é o regime de recuperação fiscal, um parâmetro legal por intermédio do qual a União socorre os entes federados em estado de desequilíbrio financeiro.

Para aderir ao regime de recuperação fiscal, devem os entes apresentar um diagnóstico da sua situação fiscal demonstrando alternativas aptas a garantirem o custeio do seu funcionamento e essas premissas evidenciam que o estado de calamidade financeira decretado por alguns Estados-membros neste ano de 2019 é ilegal porque o ordenamento jurídico oferece um contexto específico para a sua declaração: o art. 2º, inciso IV do Decreto Federal nº 7.257/2010.

Averiguou-se que o monitoramento das contas públicas através dos relatórios resumidos de execução orçamentária é um instrumento de planejamento aliado do gestor público que evita a decretação de calamidade financeira porque possibilita a readequação orçamentária dos entes federados.

Por fim, é importante reiterar que o estado de calamidade financeira é ilegal e o seu contexto inexistente dentro da atual ordem jurídica vigente por causa do princípio do planejamento fiscal.

Abstract: The financial calamity in the federal states became commonplace in 2019, so much so that seven Member States adhered to the declaration of that administrative state. However, the study of financial law shows that fiscal management must take into account the dialogue between budget laws because they provide economic and financial sustainability under penalty of accountability. The Budget Guidelines Law, the Annual Budget Law, and the Fiscal Responsibility Law are guidelines that must be observed constantly by the manager in order to monitor in real time the quality of

public spending. It seeks to demonstrate that the decree of financial calamity is illegal because it goes against the background of unforeseen anomalies caused by disasters, causing losses that imply a partial compromise of the response capacity of the public power of the affected entity, under the terms of Federal Decree No. 7.257/2010.

Keywords: Financial calamity. Planning. Fiscal management accountability. Budget-financial sustainability. Budget laws.

Referências

- ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018.
- AGUIAR, Afonso Gomes. *Direito Financeiro. A Lei nº 4.320 comentada ao alcance de todos*. 3. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.
- AGUIAR, Afonso Gomes. *Tratado da Gestão Fiscal*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.
- ARAÚJO, Mário Augusto Silva. *Controle da Despesa Pública com Pessoal no âmbito da Função Executiva do Poder Estadual*. Dissertação (Mestrado Programa de Pós-graduação em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2017.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O conceito de normas gerais no direito constitucional brasileiro. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 13, n. 66, mar.-abr. 2011.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.
- CARVALHO, André de Castro; LOCHAGIN, Gabriel Loretto; SILVEIRA, Francisco Secaf. Orçamento Público. In: OLIVEIRA, Régis Fernandes de Oliveira et al. *Lições de Direito Financeiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.
- CONTI, José Mauricio. Gastos das universidades geram polêmica e acirram debate sobre recursos da educação. *Jota*, 16.05.2019. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/gastos-das-universidades-geram-polemica-e-acirram-debate-sobre-recursos-da-educacao-16052019. Acesso em: 17 maio 2019.
- FRANÇA, Vladimir da Rocha. A função administrativa. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*. Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 12 out.-nov.-dez. 2007.
- FRANÇA, Vladimir da Rocha. *Estrutura e Motivação do Ato Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
- GALDINO, Flávio. *Introdução à Teoria dos Custos do Direito*. Direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.
- HESSE, Konrad. *Temas Fundamentais do Direito Constitucional*. Textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes e Inocêncio Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009.
- PASSEROTTI, Denis Camargo. *O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico*. São Paulo: Editora Blucher, 2017.
- JUCÁ, Francisco Pedro. *Finanças Públicas e Democracia*. São Paulo: Editora Atlas, 2013.
- TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Financeiro*. Teoria da Constituição Financeira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário*. Volume V. O Orçamento na Constituição. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2008.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ARAÚJO, Mário Augusto Silva. A inviabilidade jurídica da decretação de calamidade financeira em relação à despesa pública com pessoal. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 121-131, jul./dez. 2019.