

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A COVID-19: COMO INTERPRETAR A PRUDÊNCIA FISCAL EM TEMPOS DE PANDEMIA?

Por Jorge Ulisses Jacoby Fernandes

Título LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A COVID-19: COMO INTERPRETAR A PRUDÊNCIA FISCAL EM TEMPOS DE PANDEMIA?

Autor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A COVID-19: COMO INTERPRETAR A PRUDÊNCIA FISCAL EM TEMPOS DE PANDEMIA?¹

JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES

A Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que o estado de calamidade pública pode ser decretado tanto em âmbito estadual, quanto federal. Neste, o Decreto Legislativo nº 6, de 2020, foi responsável por reconhecer o estado de calamidade pública no Brasil, em conformidade com o art. 65 da LRF:

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

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

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

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

No âmbito estadual, as Assembleias Legislativas dos Estados também podem decretar o estado de calamidade pública e, se não o fizerem, a Câmara municipal poderá decretá-lo, ainda que não haja menção na LRF.

Dito isso, considerando o caso de pandemia da covid-19 e a relação com os limites de despesas previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, o direito ainda não estava totalmente preparado para lidar com os impactos econômico-financeiros do vírus.

Por esse motivo, a construção do Direito Provisório trouxe balizas a serem pensadas na aplicação do direito regulado a partir da situação fática do vírus. Os três poderes da República Federativa do Brasil, Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, agiram na consolidação de entendimentos e adequação das normas ao período de pandemia.

O Poder Judiciário, mais especificamente com a atuação do Supremo Tribunal Federal, elaborou um painel² para promover, com transparência, a análise dos casos e do recebimento de ações referentes a covid-19. Até o dia 26 de maio, cerca de 2.400 processos haviam sido protocolizados no STF, em que os Ministros já haviam proferido decisões de mais de 2.200.

O esforço de adequação do direito à realidade pôde ser visto no julgamento da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade³ nº 6.357/DF. O Min. Alexandre de Moraes entendeu que, apesar de os preceitos de planejamento de transparência e gestão fiscal contidos na LRF, a pandemia do covid-19 traz consigo a ideia de imprevisibilidade e graves impactos na execução orçamentária, na proteção da vida, saúde e subsistência econômica do país.

Por esse motivo, em caráter excepcional, o ministro relator afastou a vigência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, *caput, in fine*, e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO/2020 durante o estado de calamidade, em decorrência da covid-19. Os artigos dizem respeito à renúncia da receita, geração da despesa, despesa obrigatória de caráter continuado, despesas com seguridade social e disposições gerais sobre adequação orçamentária das alterações na legislação, respectivamente.

O aumento dos gastos do governo, portanto, para lidar com a crise causada pela pandemia da covid-19 não violam os princípios de prudência fiscal ou equilíbrio financeiro, consagrados na LRF. Isso, porque o objetivo é o de proteger a vida e saúde dos cidadãos brasileiros, bem como para proteger a economia.

Considerado isso, nos Estados e localidades em que tenha sido decretado a calamidade pública, o STF decidiu por afastar a aplicação dos dispositivos normativos da LRF - artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, *caput, in fine* - e da Lei de Diretrizes Orçamentárias - 114, *caput, in fine* e § 14.

Em decorrência dessa decisão, o STF afastou a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentária quanto à criação ou ampliação de programas para enfrentamento do coronavírus.

LRF, PANDEMIA DA COVID-19 E ELEIÇÕES MUNICIPAIS

Agora, como interpretar a decisão do STF em ADI nº 6.357/MC frente aos impactos nas gestões e eleições municipais, programadas para 2020?

Caso não sejam atendidas as pretensões para o adiamento das eleições municipais, a gestão municipal na área da saúde será afetada. Explico: é sabido que muitas despesas para o enfrentamento da covid-19 serão realizadas a partir de maio, o que se refletirá nas despesas do fim do ano, período esse que o gestor público deverá deixar recursos em caixa para honrar os compromissos do mandato seguinte.

O art. 42 da LRF⁴, no entanto, proíbe o gestor público de contrair as despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato, isto é, a partir de 1º de maio. Por outro lado, com a pandemia do coronavírus, houve uma redução da receita corrente líquida – RCL que poderia ensejar uma grave irregularidade fiscal pelo Executivo Municipal, haja vista o quantitativo de gastos para o enfrentamento do vírus.

Vale lembrar que a RCL indica os limites de endividamento do ente federativo, das despesas públicas e da disponibilidade em caixa.

Nesse sentido, a competência para decretação de situação de calamidade pública é da União e dos Estados⁵, conforme dispõe o art. 65 da LRF.

A Câmara Municipal não possui essa competência de forma expressa.

Nesse ponto, o regime federativo admite que o Poder Judiciário supra o reconhecimento da calamidade pública no Município, vez que no regime federativo deve se preservar a autonomia também municipal.

Ao ensejo, é importante notar que o art. 65 da LRF só flexibiliza os arts. 23, 31 e 70, suspendendo a contagem dos prazos e disposições. Em 28 de maio de 2020, porém, foi editada a Lei Complementar nº 173, relativo também à aplicação dos arts. 16, 17 e 42 da LRF⁶, à prudência fiscal e ao equilíbrio financeiro.

Assim, de forma a ter equilíbrio da receita e despesa, além de cumprir as metas fiscais, o Executivo Municipal tem respaldo da LRF e da decisão do Supremo Tribunal Federal em ADI nº 6.357/DF. Este entende que as medidas dos parlamentares estão em consonância com o princípio constitucional da

razoabilidade, contrabalanceando a justiça e o interesse público no combate ao coronavírus.

¹ JACOBY FERNANDES, J. U. *et al.* **Direito Provisório e a Emergência do Coronavírus**. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2020, p. 15.

² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Painel de Ações COVID-19. Disponível em: https://transparencia.stf.jus.br/extensions/app_processo_covid19/index.html. Acesso em 20 abr. 2020.

³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357/DF**. Relatoria min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6357MC.pdf>. Acesso em 20 abr. 2020.

⁴ BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2020**.

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.

⁵ Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

⁶ Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Como citar este texto:

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Lei de responsabilidade fiscal e a covid-19: como interpretar a prudência fiscal em tempos de pandemia? *Zênite Fácil*, categoria Doutrina, 02 jun. 2020. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.

Fonte: