

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Gustavo Diogenes Gonçalves
Matrícula: 2017200530233

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

GUSTAVO DIOGENES GONÇALVES

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.

Monografia apresentada a Universidade
Federal de São João Del-Rei como parte dos
requisitos para obtenção do título de
Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Denilson da Mata Daher

ARAXÁ
2018

GUSTAVO DIOGENES GONÇALVES

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.

Monografia apresentada a Universidade
Federal de São João Del-Rei como parte dos
requisitos para obtenção do título de
Especialista em Gestão Pública.

Aprovada: 13 de Agosto de 2018

Prof. Sérgio Magno Mendes
(UFSJ)

Prof. Denilson da Mata Daher
(UFSJ)

A Deus, por seu imenso amor e por dotar-me com a sabedoria necessária; a meus familiares e amigos pelo apoio incondicional; aos mestres pelo conhecimento compartilhado e incentivo para a concretização do presente trabalho.

RESUMO

A última década foi marcada pela emergência de acentuadas crises econômico-financeiras no cenário internacional, destacando-se a crise mundial de 2008, iniciada nos Estados Unidos, a crise europeia de 2010, e a crise fiscal brasileira mais perceptível a partir de 2013. Os desdobramentos de tais fenômenos afetaram consideravelmente os processos da Administração Pública brasileira nos últimos anos, principalmente no que tange à gestão eficiente dos recursos públicos. O desequilíbrio das contas públicas, aliado à adoção de medidas insuficientes à resolução dos problemas, conduziram os entes federados, especialmente os estados e municípios, a uma conjuntura de sérias dificuldades relacionadas ao equilíbrio fiscal e ao cumprimento dos princípios básicos da gestão pública. Como medida radical, tais entes começaram a decretar Estado de Calamidade Pública no âmbito econômico-financeiro no intuito de flexibilizar o processo de gestão em meio a tal cenário anômalo. Diante de tal realidade, o presente estudo se propôs a analisar a consistência teórico-científica e legal envolvendo a aplicabilidade de tal termo de modo a justificar sua adoção pelos entes públicos, particularmente, no contexto vivenciado pelo estado de Minas Gerais, o qual decretou Estado de Calamidade Financeira ainda em 2016. O estudo também se propôs a analisar a conjuntura econômico-financeira do referido estado para o período de 2010 a 2017 a fim de compreender as possíveis motivações que o conduziram para a decretação de estado de calamidade, bem como os impactos decorrentes de tal decisão. Para tanto, a metodologia se baseou, predominantemente, em uma abordagem qualitativa para análise do objeto de estudo. Neste sentido, foi conduzida uma pesquisa exploratória para coleta e tratamento das informações, mediante investigação documental, a fim de se analisar as particularidades do tema central proposto. Os resultados encontrados demonstram que o termo “calamidade financeira” não possui suficiente embasamento teórico-científico, nem tampouco validade jurídica, sendo seu emprego um equívoco, com potencial para afetar a normal execução dos processos da Administração Pública. Os resultados também apontaram que o contexto do estado de Minas Gerais foi significativamente influenciado pela emissão do decreto de calamidade financeira, ocasionando alterações relevantes nos processos sem que, todavia, a problemática fosse solucionada ou, pelo menos, amenizada. Por fim, o presente estudo sugere o desenvolvimento de novas pesquisas científicas acerca do tema, utilizando-se de abordagens metodológicas distintas, para obtenção de resultados complementares.

Palavras-chave: Crise, Estado de Calamidade Pública, Calamidade Financeira, Finanças Públicas.

ABSTRACT

The last decade was marked by the emergency of accentuated financial-economic crises in the international scenario, highlighting the worldwide crisis of 2008, initiated in the United States, the European crisis of 2010, and the fiscal Brazilian crisis more notable since 2013. The unfolding of such phenomena affected considerably the processes of the Brazilian Public Administration in the last years, especially in what regards the efficient management of the public resources. The imbalance of the public bills, allied to the adoption of insufficient measures to the resolution of the issues, conducted the federal beings, especially the states and counties, to a conjuncture of several hardships related to the fiscal equilibrium and the fulfillment of the basic elements of the public management. As a radical measure, such beings began to decree State of Public Calamity in the economic-financial sphere in order to flexibilize the process of management in the middle of such anomalous scenario. Against such reality, the present study proposed itself to analyze the theoretical-scientific consistency and legal involving the applicability of such term in a way to justify its adoption by the public beings, particularly, in the experienced context by the state of Minas Gerais, which decreed State of Financial Calamity even in 2016. The study proposed to analyze the financial-economic conjuncture of the referred state for the period since 2010 until 2017 too in order to comprehend the possible reasons which conducted it for the decree of calamity state, such as the resulting impacts of such decision. Therefore, the methodology based itself, predominantly, in a qualitative approach for the analysis of the study object. In this sense, an exploratory research was conducted for the collect and information treatment, towards documentary investigation, in order to analyze the particularities of the proposed central theme. The founding results show that the “public calamity” term doesn’t has sufficient basement scientific-theoretical, not even legal validity, being its use a mistake, with potential to affect the normal execution of the Public Administration processes. The results appointed that the Minas Gerais context was significantly influenced by the emission of the financial calamity decree, causing relevant alterations in the process without, however, the problematic was solved, or, at least, enlivened. Lastly, the present study suggests the development of new scientific researches about the theme, using from methodological different approaches, for the getting of complementary results.

Keywords: Crisis, State of Public Calamity, Financial Calamity, Public Finance.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF – Constituição Federal

CF 88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CNM – Confederação Nacional dos Municípios

DCL – Dívida Líquida Consolidada

ECP – Estado de Calamidade Pública

FUNCAP – Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PAF – Programa de Ajuste Fiscal

PIB – Produto Interno Bruto

PPA – Plano Plurianual de Ações

RCL – Receita Corrente Líquida

ONU – Organização das Nações Unidas

SE – Situação de Emergência

SINDEC – Sistema Nacional de Defesa Civil

SINPDEC – Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil

SNA – *System of National Accounts*

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCM – Tribunal de Contas do Município

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução do PIB Nacional real de 1997 a 2017	37
Figura 2 – Receitas e despesas primárias em relação ao PIB Nacional	38
Figura 3 – Evolução comparativa entre receitas e despesas do Estado de Minas Gerais.....	39
Figura 4 – Resultado Fiscal Orçamentário do Estado de Minas Gerais	40
Figura 5 – Evolução entre RCL e Despesas Correntes do Estado de Minas Gerais.....	41
Figura 6 – Evolução da despesa com pessoal do Estado de Minas Gerais - Consolidado	43
Figura 7 – Evolução da despesa com pessoal do Estado de Minas Gerais - Executivo	43
Figura 8 – Relação entre Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida.....	45

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
1.1	Hipóteses.....	12
1.2	Objetivos.....	12
1.2.1	<i>Objetivo geral</i>	12
1.2.2	<i>Objetivos Específicos</i>	12
1.3	Estruturação	13
2	REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1	O Estado e a Administração Pública	14
2.1.1	<i>O Estado e a gestão de recursos públicos</i>	16
2.1.2	<i>A Lei de Responsabilidade Fiscal</i>	18
2.2	Calamidade Pública	19
2.2.1	<i>A ação do Estado em meio à Calamidade Pública</i>	20
2.2.2	<i>Embasamento legal</i>	24
2.3	Calamidade pública no âmbito financeiro	25
2.4	Crise e seus impactos na gestão pública	27
2.4.1	<i>Crise fiscal e suas consequências no contexto brasileiro</i>	29
3	METODOLOGIA.....	32
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS	35
4.1	Do contexto sociopolítico e econômico-financeiro do Estado de Minas Gerais	35
4.1.1	<i>Defasagem arrecadatória</i>	36
4.1.2	<i>Crescimento desmensurado das despesas com pessoal</i>	41
4.1.3	<i>Desequilíbrio da Dívida Pública Estadual</i>	44
4.1.4	<i>Incapacidade de execução de políticas públicas essenciais</i>	46
4.1.5	<i>Incapacidade de reestruturação através de medidas administrativas convencionais</i> .	47
4.2	Da aplicabilidade do conceito e sua validade teórico-científica e legal	48
4.2.1	<i>Motivações e consequências da aplicabilidade indevida do conceito</i>	50
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
	REFERÊNCIAS	54

1 INTRODUÇÃO

Dallari (2003) abordou que a sociedade humana se constitui na reunião voluntária de indivíduos cuja finalidade é a promoção do bem comum. Todavia, o simples agrupamento de pessoas com intenções em comum não é suficiente para assegurar a consecução do objetivo almejado. É indispensável a articulação dos componentes da sociedade, de modo que estes passem a se manifestar em conjunto, sempre visando àquele fim. Para tanto, as sociedades instituíram o Estado.

Diante desta perspectiva, Dallari (2003) definiu o Estado como sendo esta ordem jurídica soberana que tem por finalidade promover o bem comum do povo situado em um determinado território. Portanto o Estado, enquanto organização jurídica dotada de prerrogativas para o exercício do poder soberano, possui como função primordial balizar as relações sociais, promover o atendimento do interesse público, garantir a segurança e a estabilidade social, e viabilizar o desenvolvimento sociopolítico.

Neste sentido, Reis (2003) abordou que o Estado, tratando-se de instituição jurídica componente da vida social, está em constante interação com outras estruturas sociais, as quais provocam fortes influências recíprocas, acarretando o rompimento da estabilidade preexistente e promovendo mudanças significativas. Nesta perspectiva de análise pode-se destacar a relação estabelecida entre Estado (contexto sociopolítico e administrativo) e Mercado (contexto econômico-financeiro). O autor também destacou que o início do século XX, marcado pela expansão do processo de democratização dos Estados, é caracterizado pela generalização da intervenção governamental no contexto de Mercado, sobretudo nas disputas industriais, o que traz como contrapartida natural, a intervenção das corporações mercantis no funcionamento do governo.

Bresser-Pereira (2007) destacou que durante o século XX, sobretudo entre os anos 30 e 70 diversos países latino-americanos, incluindo-se o Brasil, passaram a formular novas estratégias nacionais de desenvolvimento, que implicavam essencialmente na proteção à indústria nacional e a promoção de poupança forçada através do Estado. Esta estratégia, conhecida como Nacional-Desenvolvimentismo, também envolvia a aliança nacional entre empresários industriais, burocracia estatal, e trabalhadores. Vê-se, portanto, a formação de conjuntura na qual o Estado e Mercado encontravam-se em profunda interação, exercendo influências mútuas e perenes entre si.

No entanto, o modelo de Estado Nacional-Desenvolvimentista latino-americano se mostrou ineficiente em atender a seus propósitos. Segundo Bresser-Pereira e Spink (2006), de

modo similar ao que ocorreu com o Estado de Bem-Estar Social (implantado nos países desenvolvidos), os direitos civis e sociais continuavam sem proteção, o nepotismo e a corrupção conviviam com a burocracia (marcada pela existência de privilégios e pelo excesso de quadros de servidores). A crise do Estado Nacional-Desenvolvimentista acarretou amplas reformas estruturais na Administração Pública, que aliada ao emergente processo de globalização, culminaram no surgimento de conjunturas complexas nas relações entre Estado e Mercado, trazendo novos desafios à gestão no âmbito público.

O fenômeno mais importante e abrangente da atualidade e sobre o qual muito se tem escrito e debatido – a globalização – envolve inúmeras dimensões, das quais citamos as mais conhecidas: econômica, financeira, tecnológica, ecológica, cultural, política, bem como a revolução no mundo das comunicações. Desses diferentes aspectos, os mais reconhecidos e visíveis são as alterações econômico-financeiras, não por acaso a temática predominante nos estudos sobre a globalização. (FORJAZ, 2000, p. 39).

Tal ênfase conferida ao aspecto econômico-financeiro se justifica em função dos graves problemas de crises econômicas que surgiram no contexto de Mercado globalizado e cujos efeitos podem afetar diretamente a Administração Pública. De modo exemplificativo, Eccleston e Krever (2017) explanaram que os desdobramentos da crise financeira mundial de 2008 suscitaram a adoção de medidas defensivas em vários países, as quais se refletem em situações que desestabilizaram as relações interfederativas.

Alguns reflexos desta crise puderam ser observados na Administração Pública brasileira ao longo dos últimos anos, sobretudo no que diz respeito às finanças públicas. Felix, Sediya e Anjos (2017) destacaram a queda acentuada na arrecadação governamental, ocasionada pela forte crise financeira que acometeu o país no ano de 2008, cujos desdobramentos ocasionaram desequilíbrios expressivos nas contas públicas, observáveis nitidamente a partir do ano-exercício de 2015. Tal cenário passou a exigir decisões mais estratégicas e ações interventivas céleres por parte dos entes federativos com o intuito de minimizar os impactos sofridos. Todavia, as medidas se mostraram insuficientes para sanar problemas no ajuste das contas públicas, levando os estados e municípios a dificuldades severas no que tange ao cumprimento dos princípios basilares da Administração Pública.

Frente a este cenário, os gestores públicos começaram a decretar o chamado estado de calamidade financeira no intuito de se resguardarem de possíveis punições diante do descumprimento das leis que regem as boas práticas de gestão na esfera pública. Desse modo, os esforços foram direcionados para a manutenção do equilíbrio fiscal. (FELIX; SEDIYAMA; ANJOS, 2017).

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). Salienta-se que em 2016 o Estado do Rio de Janeiro já havia publicado o Decreto 45.692, de 17 de junho de 2016, o qual decretou estado de calamidade pública, no âmbito da administração financeira do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências (RIO DE JANEIRO, 2016). Acometidos por conjunturas semelhantes, outros estados começaram a decretar formalmente calamidade financeira. O Estado do Rio Grande do Sul também publicou o Decreto 53.303/16, de 21 de Novembro de 2016, que decretou estado de calamidade financeira no âmbito da Administração Pública Estadual (RIO GRANDE DO SUL, 2016). Por fim, o Estado de Minas Gerais publicou o decreto 47.101, de 05 de Dezembro de 2016, que decreta situação de calamidade financeira no âmbito do Estado (MINAS GERAIS, 2016).

Vários municípios mineiros também decretaram formalmente esta mesma situação em suas instâncias locais, dos quais nove o fizeram ainda em 2016: Jequitinhonha, Joáima, Betim, Itabira, Vespasiano, Capinópolis, Divinópolis, Salinas e São João Nepomuceno. Outros oito municípios mineiros o fizeram no início de 2017: Estrela do Sul, Ipatinga, Romaria, Tupaciguara, Uberlândia, Ribeirão das Neves, Resplendor, Montes Claros; além de outros municípios de outros estados (CNM, 2017).

Todavia a aplicabilidade do termo “Calamidade Financeira” ainda é bastante controversa. Santos e Nazareth (2017) mencionam, inclusive, que o mesmo não pode ser equiparado ao conceito legal de calamidade pública. Sendo a legalidade um dos princípios fundamentais da Administração Pública, torna-se grande desafio aos agentes públicos reconhecer a licitude e as implicações da decretação de tal conjuntura.

Tendo em vista estas considerações, a presente pesquisa se propôs a responder ao seguinte questionamento: quais foram as principais motivações que conduziram o estado de Minas Gerais para decretação de Calamidade Financeira e quais os impactos decorrentes do reconhecimento formal de tal conjuntura?

A importância de tal proposta de estudo esteve voltada para a evidência e compreensão aprofundada das mudanças incorridas nos processos da Administração Pública do estado de Minas Gerais decorrentes da emissão formal do decreto de calamidade financeira. Logo, o presente estudo se justificou na necessidade de se analisar cientificamente as motivações que suscitaram o atual cenário calamitoso e os impactos dele decorrentes (sobretudo no que tange à gestão e prestação dos serviços públicos). Observou-se,

complementarmente, que o tema é relativamente recente, existindo poucas pesquisas desenvolvidas na área mencionada, corroborando para a necessidade de maior rigor científico no tratamento do tema, o qual se pretendeu alcançar através do presente estudo.

1.1 Hipóteses

Consideraram-se, ainda, como hipóteses ao presente estudo:

Quanto à consistência teórica e legal do termo “Calamidade Financeira”: O termo “calamidade financeira” não possui consistência teórico-científica e legal, sendo seu emprego equivocado e inconsistente perante a legislação brasileira, não se justificando sua aplicabilidade e licitude.

Quanto aos impactos decorrentes da decretação de “Estado de Calamidade Financeira”: A decretação do estado de calamidade no estado de Minas Gerais acarretou um conjunto de impactos significativos nos processos de gestão e de prestação dos serviços públicos.

1.2 Objetivos

1.2.1 *Objetivo geral*

Analisar cientificamente a aplicabilidade do conceito de “Calamidade Financeira”, vislumbrando-se as particularidades inerentes a esta conjuntura no Estado de Minas Gerais, no período de 2010 a 2017.

1.2.2 *Objetivos Específicos*

- 1) Apresentar o conceito de Calamidade Financeira, suas particularidades e seu embasamento legal, verificando sua validade e consistência teórico-científica e legal;
- 2) Avaliar o contexto social, político e econômico do Estado de Minas Gerais no período de 2010 a 2017 de forma a evidenciar as possíveis motivações que conduziram o governo do estado para a decretação de estado de calamidade;

3) Analisar os impactos mais perceptíveis nos processos da Administração Pública do Estado de Minas Gerais decorrentes da conjuntura calamitosa, sobretudo após o reconhecimento formal do decreto de calamidade financeira.

1.3 Estruturação

A fim de tratar o tema de modo coerente, este estudo foi estruturado da seguinte forma: em primeiro momento apresentou-se esta introdução sobre a temática abordada, possibilitando uma compreensão genérica e preliminar do tema. Foram definidos o problema de pesquisa e sua importância, bem como os objetivos gerais e específicos, além de erigidas hipóteses de resultados. Em segundo momento foi erigido o Referencial Teórico através do qual se discutiu a importância da Administração Pública, seus princípios básicos e seus desafios contemporâneos, dentre os quais se enquadra a calamidade pública. Debateu-se o conceito de Calamidade Pública e, mais especificamente, o conceito de Calamidade Financeira, analisando seus aspectos teórico-científicos e legais. Também foi tratado, de forma complementar, o conceito de “crise” e sua correlação com a ocorrência de estado de calamidade, avaliando as particularidades das crises mais recentes, ocorridas em nível nacional e internacional.

Partindo destes princípios básicos, foi evidenciada detalhadamente a metodologia mais adequada à consecução dos objetivos traçados. Neste capítulo foram demonstrados os processos e abordagens cientificamente aceitos que melhor se ajustaram à proposta do presente estudo, propiciando o alcance de resultados consistentes e cientificamente aceitos.

Após estes procedimentos teóricos, Procedeu-se à análise dos resultados obtidos a partir da execução dos procedimentos metodológicos. Foi debatida a validade teórico-científica e legal do conceito de calamidade financeira e conduzida uma análise específica do contexto vivenciado pelo Estado de Minas Gerais, verificando as particularidades que o envolveram e as consequências para a Administração Pública estadual.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Sabe-se que a sociedade não é estática, mas sim o conjunto 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.

As circunstâncias geradas por uma crise, qualquer que seja sua origem, impelem os gestores públicos a assumir uma postura célere e proativa que possibilite o diálogo crítico e uma adequada tomada de decisão. A partir das decisões acordadas, são estabelecidas ações coerentes, tempestivas, e eficazes no intuito de superar a problemática sem maiores prejuízos ao interesse público. Todavia, em algumas situações, os desdobramentos de algumas crises podem evoluir para estágios mais avançados e profundos, seja devido à ineficiência gerencial pública (incapaz de resolver o problema de forma eficaz), seja devido às próprias particularidades que envolvem o fenômeno (imprevisibilidade, proporção da crise, fatores externos à intervenção estatal, entre outros). Nestas circunstâncias os efeitos se tornam mais abrangentes e nocivos, configurando-se em um novo fenômeno denominado Calamidade Pública (SANTOS; NAZARETH, 2017).

Tal fenômeno será abordado detalhadamente pelo presente estudo, a fim de se compreender de forma aprofundada suas causas, consequências e principalmente, sua relevância científica.

2.1 O Estado e a Administração Pública

Para Dallari (2003) as sociedades podem ser compreendidas como fruto da conjugação voluntária e natural de grupos humanos diversos no intuito de estabelecerem cooperação mútua para consecução de objetivos comuns. Portanto, a sociedade seria é, a princípio, resultante de uma necessidade natural do homem, e tem por finalidade central a realização do bem comum. Portanto, a sociedade busca a criar condições para que indivíduo, bem como cada grupo social, alcancem seus objetivos particulares. Todavia, o simples agrupamento de

indivíduos com finalidades similares não é suficiente para asseverar a consecução do bem comum. Nesse sentido, torna-se indispensável a existência de ordenamento jurídico capaz de orientar a sociedade a fim de que os interesses dos indivíduos e grupos estejam alinhados à realização do bem comum.

Nesta perspectiva, Azambuja (2008) explicou que o Estado pode ser compreendido como uma sociedade política, visto que sua organização é determinada por normas de direito e pela existência de hierarquia na forma de governantes e governados, além de possuir finalidade própria: o bem público. O surgimento do Estado não se deu de forma abrupta e repentina, mas é fruto da construção histórica contínua, resultante de múltiplas e distintas formas de organização adotadas pelos povos em decorrência de sua cultura e forma de vida estabelecida, além de suas concepções intelectuais, éticas e morais.

Diversos pensadores liberais, como Hobbes (1651), Locke (1689) e Rousseau (1762) compartilharam do entendimento de que o surgimento do Estado se fundamenta na necessidade humana por segurança, proteção dos bens e da vida individual. Foram estas necessidades fundamentais que motivaram as sociedades humanas (até então pouco estruturadas e articuladas) a firmarem aquilo que os autores definem como “pacto social”, através do qual as sociedades conferiram poder e legitimidade política a uma instituição jurídica: o Estado.

O Estado é pessoa jurídica territorial soberana, formada pelos elementos povo, território e governo soberano. Esses três elementos são indissociáveis e indispensáveis para a noção de um Estado independente: o povo, em um dado território, organizado segundo sua livre e soberana vontade (ALEXANDRINO; PAULO, 2012, p.13).

A História é marcada por questionamentos e conflitos ideológicos em relação à verdadeira função do Estado, sobretudo no que tange à extensão de seus poderes, à sua forma e intensidade de atuação. Estes questionamentos foram impulsionados pelo processo de democratização dos Estados Liberais, através do qual foram ampliados e redefinidos direitos fundamentais no âmbito social (trabalho, saúde, educação, previdência) e econômico (SCHNEIDER, 2011). O estabelecimento de tais direitos implicou em diversas transformações políticas que promoveram rearranjos estruturais com vistas a atender de modo mais coeso o interesse público e promover uma efetiva participação social. É nesta perspectiva que surge a Administração Pública com a finalidade de otimizar as práticas e processos inerentes à dinâmica estatal através de uma estrutura suficientemente organizada.

Assim sendo, a Administração Pública pode ser compreendida como “todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas” (MEIRELLES, 1998, p.65). Portanto, a Administração Pública é a estrutura devidamente capacitada a conduzir o debate político, além de viabilizar a aplicação dos recursos públicos e garantir o emprego adequado das prerrogativas que lhe são próprias. Além disso, cabe ressaltar que a Administração Pública demanda alto nível de hierarquização e sistematização a fim de atingir as finalidades que lhe são específicas. Partindo de tais considerações o Direito Público estabeleceu um conjunto de princípios básicos com o intuito de orientar os atos da Administração Pública nas mais diversas circunstâncias.

Alexandrino e Paulo (2012) afirmaram que os princípios são as ideias centrais de um sistema, através dos quais são estabelecidas diretrizes que conferem ao próprio sistema sentido lógico, harmonia e racionalidade. Assim, os princípios possibilitam a adequada compreensão de sua estrutura componente do sistema. Portanto, compreende-se que os princípios são elementos fundamentais que regem a Administração Pública, assumindo função orientadora no processo de tomada de decisão e na implementação de políticas públicas.

O Art. 37 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil (1988) menciona que “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). A observância de tais princípios é a base para que a Administração Pública seja desempenhada de forma positiva e eficiente, viabilizando o atendimento integral do interesse coletivo.

Além da observância aos princípios expostos, é essencial à Administração Pública o exercício de uma gestão capaz de integrar processos e recursos adequadamente, desenvolvendo uma estrutura apropriada ao atendimento dos interesses de toda a coletividade.

2.1.1 O Estado e a gestão de recursos públicos

O Mercado não é capaz de prover, de forma completa, toda a gama de necessidades (bens e serviços) demandadas pela população, seja por nítida inviabilidade econômico-financeira, seja pela indisposição em assumir os riscos necessários. Neste sentido, cabe ao Estado agir proativamente a fim de garantir o atendimento das demandas que não são devidamente abarcadas pelo mercado, assumindo os riscos necessários através da alocação de recursos para atendimento satisfatório do interesse público (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016).

Para executar tais ações, é essencial ao Estado dispor de recursos adequados e suficientes aos objetivos estipulados. Igualmente se faz necessária uma gestão competente a fim de permitir uma alocação estratégica e eficiente dos mesmos. Dentre tais recursos encontram-se os humanos, materiais e financeiros, conferindo-se especial relevância para este último. Os recursos financeiros possuem importância fundamental para o pleno funcionamento das atividades do Estado. Logo, sua gestão é uma tarefa complexa e de alta responsabilidade para a Administração Pública (MARTINS; SCARDOELLI, 2017).

Carneiro (2018) explicou que o exercício da atividade financeira estatal é normatizada pelo Direito Financeiro, o qual se ocupa em regulamentar as formas como o Estado utiliza para obter e utilizar as riquezas necessárias à consecução de seus objetivos. O autor destaca que existem, em síntese, quatro elementos regulamentados por este ramo do direito público, quais sejam: receitas, despesas, orçamento e crédito. Tais conceitos foram definidos por Martins e Scardoelli (2017), e complementados por Giambiagi e Além (2016) nos seguintes termos:

- **Receita Pública:** refere-se ao montante de recursos financeiros que ingressa, de forma definitiva, nos cofres estatais mediante o exercício de um conjunto integrado de procedimentos de arrecadação, seja mediante a exploração direta do patrimônio e serviços públicos, seja indiretamente, mediante arrecadação junto a particulares (na forma de tributos, multas, etc). É através da receita que o Estado se torna capaz de arcar suas despesas.

- **Despesa Pública:** trata-se do montante de recursos financeiros despendido pela máquina pública a fim de custear serviços e atividades, públicas conservar o patrimônio e sustentar sua estrutura administrativa, além de realizar investimentos para formação de ativos públicos. 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.

- **Orçamento Público:** é o conjunto de instrumentos utilizados para estabelecer, legalmente, a previsão acerca das receitas e despesas públicas. 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.

- **Crédito Público:** 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.

Para Carneiro (2018) a efetiva gestão destes elementos é primordial para que o Estado atue de forma eficaz e em conformidade com as demandas públicas. Desse modo, é importante salientar que o Estado não tem por objetivo o enriquecimento ou a acumulação patrimonial, mas sim o de arrecadar recursos a fim de viabilizar o alcance de objetivos de índole pública (econômica e/ou administrativa). Portanto a arrecadação é uma atividade-meio, não uma atividade-fim. Todos os recursos devem ser devidamente alocados para efetivação das atividades estatais, atendendo o interesse público segundo suas particularidades. Nesse sentido, torna-se claro que a Administração deve buscar sempre o equilíbrio das contas públicas, balanceando de modo coeso as receitas auferidas e as despesas incorridas. É nesta perspectiva que se reconhece a grande importância do Orçamento Público, posto que o mesmo é o instrumento central que orienta a busca pelo equilíbrio financeiro.

Todavia, embora o equilíbrio orçamentário-financeiro seja o ideal para uma administração satisfatória, não raro ocorrem situações adversas (e imprevisíveis) que exigem uma mudança na postura do gestor público, incorrendo em um panorama de desequilíbrio das contas públicas. Tais conjunturas atípicas comprometem consideravelmente não apenas os processos inerentes à gestão financeira, mas toda a gama de processos públicos, o que pode implicar em mudanças repentinas e instintivas, bem como, em situações mais graves, na inobservância dos princípios elementares da Administração Pública (CARNEIRO, 2018).

Assim, torna-se essencial compreender a natureza de possíveis conjunturas anômalas capazes de gerar instabilidades nocivas ao interesse público. Dentre tais conjunturas anômalas destacam-se as “crises” e, em casos mais severos, a Calamidade Pública. Esta última tornou-se pauta de inúmeras discussões no campo social e político brasileiro nos últimos anos. Assim, se abordará com o devido tratamento científico, a partir dos próximos tópicos, as peculiaridades envolvendo tal temática.

2.1.2 *A Lei de Responsabilidade Fiscal*

A Administração Pública confere especial atenção à gestão fiscal, a qual está intimamente associada ao planejamento, controle, transparência e responsabilidade do gestor público no exercício de suas funções. Nesta perspectiva a responsabilidade fiscal enfatiza o

cumprimento de metas e limites legalmente estabelecidos a fim de garantir a apropriada gestão dos recursos públicos, de forma que estes estejam em consonância com o interesse público. Tais condições são essenciais ao alcance do equilíbrio na gestão das contas públicas (CRUZ; AFONSO, 2018).

Cruz e Afonso (2018) também destacaram que as ações de gestão fiscal devem sempre ser planejadas e transparentes, além de serem pautadas em mecanismos eficientes de controle. No Brasil, as práticas norteadoras da gestão fiscal são apresentadas pela Lei Complementar 101 de 04 de Maio de 2000 (BRASIL, 2000), também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Portanto a LRF pode ser compreendida como o instrumento legal basilar da gestão fiscal, o qual estabelece responsabilidades, mas, também, objetivos e metas ao gestor público diante da utilização de recursos econômicos de caráter público. Vale ressaltar que o pleno cumprimento dos pressupostos estabelecidos por esta lei só é possível se forem observados todos os aspectos relevantes que a permeiam: planejamento adequado, estrutura de controle, transparência fiscal, entre outros. (DALMONECH; TEIXEIRA; SANTANNA, 2011).

Cruz e Afonso (2018) também salientam que a responsabilidade fiscal é essencial à prevenção de riscos e à correção de desvios que possam afetar o equilíbrio fiscal dos entes federados. Neste sentido, os autores apontam para a importância da observância dos pressupostos fixados pela LRF, os quais jamais podem ser desprezados, ainda que em meio a condições e conjunturas anormais e calamitosas. Pelo contrário, devem ser utilizados como instrumentos que possibilitem a reestruturação fiscal e conduzam a Administração Pública para o reequilíbrio fiscal, evitando assim prejuízos ao interesse público.

2.2 Calamidade Pública

Para entender o conceito de calamidade pública se faz necessária a compreensão prévia de outros dois termos: primeiramente o conceito básico de desastre, e complementarmente o conceito de situação de emergência. A definição de tais conceitos é apresentada pelo texto do Decreto 7.257, de 04 de Agosto de 2010, que assim afirma em seu Art. 2º, incisos II a IV:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, considera-se: [...]

- II - desastre: resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e conseqüentes prejuízos econômicos e sociais;
- 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 ente 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).

Observe-se que tanto a situação de emergência quanto o estado de calamidade são decorrentes da existência prévia de um desastre (ou conjunto de desastres) cujos efeitos (prejuízos) evoluíram para um estágio anormal, implicando no comprometimento da capacidade de resposta do ente público diante da situação. Perceba-se que a diferença entre a situação de emergência e o estado de calamidade está no nível de intensidade dos danos e prejuízos decorrentes que, neste último, são mais abrangentes e severos (MATEUS, 2017).

Assim, tanto para Pinheiro (1954) quanto para Mateus (2017), o estado de calamidade pública se configura em um conjunto de situações reconhecidamente anormais que impliquem em grave perturbação da ordem pública, decorrentes de desastres potencialmente nocivos, sejam de origem natural ou provocada. Portanto, o estado de calamidade pode ser nitidamente reconhecido sempre que um desastre (ou conjunto de desastres) evolui para estágios críticos, de modo a acarretar sérias ameaças à vida dos cidadãos e ao equilíbrio social, implicando em expressivos danos, sejam estes humanos, materiais e/ou ambientais.

2.2.1 A ação do Estado em meio à Calamidade Pública

Em situações anômalas, o Estado deve assumir papel preponderante para reestabelecimento da ordem e da estabilidade, posto que sua função primordial é zelar pela manutenção do interesse público e pela harmonia nas relações sociais. Logo, seria inconcebível ao Estado, diante de circunstâncias de difícil resolutividade e superação, não intervir junto aos entes federados nitidamente necessitados de apoio. Tal situação se torna ainda mais expressiva diante de situações de gravidade que envolvam especialmente aspectos de ordem financeira (MATEUS, 2017).

É fato que nas situações de calamidade pública o poder de resposta do ente governamental fica intensamente comprometido, impossibilitando a resolutividade do problema através dos meios usuais. Nestas conjunturas os agentes políticos, juntamente com os gestores da Administração Pública, são impelidos a realizar uma análise aprofundada do

contexto e procurar meios estratégicos a fim de contornar a situação. Se nenhuma solução se mostrar suficiente, caberá ao Estado utilizar-se de prerrogativas específicas no intuito de solucionar a problemática. Para Pinheiro (1954) uma calamidade, seja qual for, acarreta sempre desequilíbrios sociais inesperados. Sendo função precípua do Estado prognosticar e prover o interesse público, torna-se claro que este não pode, sob nenhuma circunstância, abstrair-se de tomar as providências cabíveis e céleres quando da ocorrência de qualquer fato nitidamente calamitoso.

Esta tomada de providências por parte do Estado frente a situações de calamidade não é uma empreitada simples. A observância aos princípios regentes da Administração Pública, ainda que em meio a situações calamitosas, não pode ser simplesmente ignorada, uma vez que são essenciais para salvaguardar a lisura dos atos praticados da esfera pública. Centrando-se especificamente no princípio da legalidade, salienta-se que, recorrentemente, os aspectos regulatórios e normativos da Administração são concebidos pelos gestores públicos como um empecilho à realização dos projetos e ações necessários (SANTA CATARINA, 2017).

Nesta perspectiva dicotômica, os diversos órgãos reguladores do Estado são contundentes em defender a necessidade de flexibilização do rigor formal contido em alguns preceitos a fim de promover maior celeridade e tempestividade por parte dos entes públicos frente às situações de calamidade pública.

Essa flexibilização, entretanto, não pode ser confundida com plena licenciosidade, de modo a permitir desvios e abusos, mas importa simplesmente em uma atenuação do rigorismo formal durante o período de vigência da situação de emergência ou do estado de calamidade, obviamente, inerente aos atos que, com ela, tenham relação direta (SANTA CATARINA, 2017, p.1).

Percebe-se, portanto, que o ente público não pode agir de forma arbitrária, violando os princípios públicos. Pelo contrário; deve agir de maneira prudente e estratégica a fim de solucionar a problemática existente sem, no entanto, violar os fundamentos básicos da Administração Pública (SANTA CATARINA, 2017). Para tanto, a legislação prevê através do Decreto 7.257 de 04 de agosto de 2010 em seu Art. 2º, Inciso I, a chamada Defesa Civil, a qual se configura em um “conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social” (BRASIL, 2010).

O exercício da Defesa Civil é regulamentado e instruído pelo Ministério da Integração Nacional, o qual é formalizado através do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil

(SINPDEC). A legislação brasileira prevê inúmeras ações a serem executadas pela Defesa Civil em caráter preventivo a fim de evitar possíveis desastres e seus efeitos. Todavia, em alguns casos específicos, os desastres podem inevitavelmente evoluir para situações de emergência ou calamidade.

Pinheiro (1954) apontou que, nestes casos, o primeiro passo a ser adotado pelo ente governamental torna-se, pois, evidenciar que já foram tomadas, antecipadamente ações resolutivas frente às exigências requeridas pela situação. Ainda, é necessário comprovar, de forma fundamentada, que todos os recursos disponíveis foram exauridos sem que fosse possível solucionar o problema por completo. Para obter auxílio material e financeiro por parte dos entes federativos superiores far-se-á necessário que o governante da instância atingida evidencie publicamente a situação de emergência ou estado de calamidade por meio de decreto específico, conforme expõe a Instrução Normativa 02, de 20 de Dezembro de 2016, em seu Art. 1º:

Art. 1º. O Chefe do Poder Executivo Municipal, Estadual ou do Distrito Federal, integrantes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), poderá decretar Situação de Emergência (SE) ou Estado de Calamidade Pública (ECP) quando for necessário estabelecer uma situação jurídica especial para execução das ações de socorro e assistência humanitária à população atingida, restabelecimento de serviços essenciais e recuperação de áreas atingidas por desastre.

§ 1º Nos casos em que os desastres forem resultantes do mesmo evento adverso e atingirem mais de um município concomitantemente, o Governador do Estado poderá decretar a situação de emergência ou o estado de calamidade pública nos municípios atingidos.

§ 2º O Decreto deverá estar fundamentado em parecer do órgão de Proteção e Defesa Civil do Município, do Estado ou do Distrito Federal e terá prazo máximo de 180 dias a contar de sua publicação.

§ 3º O Parecer Técnico deverá contemplar os danos decorrentes do desastre e fundamentar a necessidade da decretação, baseado nos critérios estabelecidos nesta Instrução Normativa (BRASIL, 2016, grifo nosso).

Todavia, vale ressaltar que a simples emissão do decreto não é suficiente para obter auxílio federal. Faz-se necessário o reconhecimento pelo Poder Executivo Federal, e tão somente após este reconhecimento será possível obter subsídios financeiros e materiais, conforme dispõe o Art. 7º da Instrução Normativa 02, de 20 de Dezembro de 2016:

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

§ 1º O requerimento previsto no caput deverá ser realizado diretamente ao Ministério da Integração Nacional, no prazo máximo de dez dias após a

ocorrência do desastre, devendo ser instruído com ato do respectivo ente federado que decretou a situação de emergência ou o estado de calamidade pública.

§ 2º Após avaliação das informações apresentadas no requerimento a que se refere o § 1º e demais informações disponíveis no SINDEC, o Ministro de Estado da Integração Nacional reconhecerá, por meio de Portaria, a situação de emergência ou estado de calamidade, desde que a situação o justifique e que tenham sido cumpridos os requisitos estabelecidos (BRASIL, 2016, grifo nosso).

Com o devido reconhecimento, a União poderá destinar recursos para assistência aos entes atingidos. “As fontes para ações de defesa civil decorrentes da esfera federal serão transferidas por meio de depósito em conta em instituição financeira oficial federal ou por meio do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil – FUNCAP.” (CARDEAL; BARCELOS, 2016, p. 125).

Instituído através do Decreto-Lei nº 950, de 13 de Outubro de 1969, (BRASIL, 1969), e regulamentado pelo Decreto 1.080, de 08 de Março de 1994, (BRASIL, 1994), o FUNCAP tem por finalidade financiar ações referentes a socorro, assistência à população e reabilitação de áreas atingidas por desastres, configurando-se um instrumento de suma importância para viabilização das ações de defesa civil. Os seus recursos são previstos pelo art. 3º do Decreto 1.080, de 08 de Março de 1994, (BRASIL, 1994), e incluem dotações orçamentárias da União (e créditos adicionais atribuídos); auxílios, doações, subvenções e contribuições de entidades; saldos de créditos extraordinários e especiais, abertos para calamidade pública; além de outros recursos eventuais.

Os recursos do FUNCAP são depositados em conta específica e administrados por uma junta deliberativa. Ao ser reconhecida uma situação de calamidade, a União transfere recursos do FUNCAP para o ente federado atingido, devendo ser empregados para aquisição de suprimentos (alimentos, medicamentos e outros materiais diversos), contratação de serviços básicos e essenciais, e/ou para reembolsar despesas efetuadas por entidades prestadoras de serviços de socorro (públicas ou privadas). Mais uma vez, é válido esclarecer que somente através do reconhecimento formal do Estado de Calamidade Pública pela União é que os recursos oriundos do FUNCAP poderão ser repassados pelo Governo Federal aos demais entes federativos: estados-membros, Distrito Federal e/ou municípios (CARDEAL; BARCELOS, 2016).

Salienta-se que a emissão do supracitado decreto (e seu devido reconhecimento em âmbito federal) confere aos entes em situação de emergência ou em estado de calamidade, não apenas auxílio financeiro e material por parte da União. O decreto também confere

formalidade à situação, permitindo ao ente usufruir de prerrogativas que possibilitem resolver a situação de forma mais célere e concreta visando ao reestabelecimento da ordem social, resguardado sempre o interesse público.

2.2.2 *Embasamento legal*

A Constituição da República Federativa do Brasil - CF de 1988, prevê a ação do Estado em meio às situações de calamidade pública através do Art. 21, inciso XVIII, o qual menciona que “compete à União o planejamento e promoção da defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações” (BRASIL, 1988). A Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, também contemplou o tema da calamidade pública em seu Art. 133, inciso II, o dever do Estado em promover a defesa social de forma organizada e sistêmica, inclusive a ações de Defesa Civil por meio de atividades de socorro e assistência, em casos de calamidade pública, sinistros e outros flagelos (MINAS GERAIS, 1989).

Todavia, pode-se afirmar que o texto constitucional por si só não contempla amplamente todos os aspectos inerentes às situações de emergência e calamidade pública. Diante desta realidade, Mateus (2017) explanou que os entes federativos, sendo entidades autônomas gozam de relativa liberdade legislativa para se organizarem, podendo inclusive editar normas de validade local. Vale ressaltar, porém, que a edição de tais normas estão adstritas aos limites da delegação constitucional, de modo a não descaracterizar o pacto federativo.

[...] os Estados-membros se auto-organizam por meio do exercício de seu poder constituinte derivado-decorrente, consubstanciando-se na edição das respectivas Constituições Estaduais e, posteriormente, através de sua própria legislação (CF, art.25, caput), sempre, porém, respeitando-se os princípios constitucionais sensíveis, princípios federais extensíveis e princípios constitucionais estabelecidos (MATEUS, 2017, p. 2).

A partir de tais considerações de Mateus (2017), infere-se que os entes federativos podem legislar sobre matérias que envolvam situações de anormalidade não tratadas em legislação anterior, de modo a propiciar ao Poder Público a adoção de medidas coerentes e tempestivas diante de situações emergenciais. Ademais, ressalta-se que tais atos não podem entrar em conflito com os princípios constitucionais vigentes. Tendo em vista esta questão, foram elaborados vários normativos infraconstitucionais a fim de tratar das especificidades

não contempladas pelo Legislador Constitucional no que tange às situações de emergência e calamidade pública e ao exercício da Defesa Civil¹. Este conjunto de normativos, aliados a pareceres instrucionais e orientações técnicas emitidas pelos órgãos reguladores e fiscalizadores, subsidia embasamento para que o Poder Público possa tomar as ações mais corretas e efetivas em meio às situações de perturbação social. Ainda assim, é recorrente a promulgação de normativos que se valem das lacunas existentes a fim de acobertarem situações excepcionais, dentre as quais se destaca o novo conceito de Calamidade Financeira.

2.3 Calamidade pública no âmbito financeiro

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

Mateus (2017) salientou que, em razão da dinâmica do cotidiano legislativo e da imprevisibilidade de se definir plenamente todo o conjunto de circunstâncias que pudessem ser enfrentadas pelo Poder Público, ficou impregnado no Texto Constitucional a possibilidade dos entes públicos, em circunstâncias atípicas e excepcionais das quais decorressem grandes dificuldades comprovadamente contrárias à ordem natural dos processos públicos, autorizar o comportamento excepcional da própria Administração, inclusive no que tange a decisões excepcionais de gestão e aporte financeiro. Nesta perspectiva, o autor afirmou que muitos legisladores passaram a adotar tal pressuposto a fim de abarcar temas relacionados a situações anômalas e excepcionais, para além daqueles usualmente previstos na legislação vigente. Todavia, tem ocorrido de modo frequente a adoção de um novo conceito de calamidade, não necessariamente correlacionado a desastres de ordem natural, mas sim de ordem exclusivamente econômico-financeira.

A “calamidade pública no âmbito financeiro”, ou simplesmente, “Calamidade Financeira”, como é mencionada em decretos expedidos por municípios e alguns Estados-membros nos últimos anos, é tida como uma situação anormal instaurada particularmente no campo das finanças públicas. De modo geral, os entes mencionam que esta anormalidade é

¹ Decreto 1.080 de 08/03/1994 (BRASIL, 1994); Decreto 7.257 de 05/08/2010 (BRASIL, 2010); Lei 12.340 de 02/12/2010 (BRASIL, 2010); Lei 12.608 de 11/04/2012 (BRASIL, 2012); Lei 12.983 de 03/06/2014 (BRASIL, 2014); e Instrução Normativa MI nº 02 de 22/12/2016 (BRASIL, 2016).

decorrente de profundas crises econômicas cujos efeitos se estendem à esfera pública, comprometendo a arrecadação de receitas, ocasionando elevação de despesas, irracionalidade do gasto público, e afetando a normal gestão e prestação dos serviços públicos, até mesmo de caráter essencial (NOLASCO-SILVA; LO BIANCO, 2017).

Segundo Santos e Nazareth (2017, p.15), “o principal objetivo alegado para a decretação da calamidade seria o de reequilibrar as finanças públicas”. Entretanto, para Mateus (2017) a ideia contemporânea de emergência ou Calamidade Financeira, empregada por muitos agentes públicos, é estranha e incoerente à construção normativa definida e objetivada pelo próprio texto constitucional, bem como pelos demais códigos que definem e regulamentam o tema. O autor também é contundente em afirmar que estes instrumentos normativos estabelecem uma íntima ligação entre “calamidade” e a superação de desastres sobre a natureza (ainda que provocados por ação humana) que afetam bens públicos e particulares, além de colocar vidas em risco. Por sua vez, a condução da gestão financeira por uma pessoa, empresa ou do próprio ente público, se caracteriza, por excelência, em uma ação humana racional e subordinada à escolha de alternativas diversas apresentadas ao agente, e não por um conjunto de ações aleatórias de origem natural. Logo, segundo as considerações de Mateus (2017) as anormalidades ocorridas no âmbito financeiro estariam muito distantes do conceito tradicional e legal de calamidade pública, tendo em vista que se contrapõe à ideia de situações que abalam a natureza ou o meio ambiente.

Devido a esta inconsistência conceitual, “a calamidade financeira não é reconhecida como sendo equivalente ao conceito de calamidade pública, sua utilização é controversa e tem sido questionada por muitos analistas”. (SANTOS; NAZARETH, 2017, p.15). Ainda assim, alguns governantes mencionam que a decretação de Calamidade Financeira é lícita, e encontra-se respaldada pela excepcionalidade prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei Complementar 101 de 04 de Maio de 2000, em seu Art. 65:

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

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

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

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição (BRASIL, 2000).

Desse modo, a decretação de estado de calamidade seria essencial para resguardar o ente público de “injustas” penalidades impostas pela legislação, tendo em vista a impossibilidade de cumprimento dos pressupostos legais frente à anormalidade instalada no campo financeiro. Em outras palavras, os governantes buscam evidenciar a gravidade da situação econômico-financeira vivenciada e evitar as possíveis penalizações decorrentes do descumprimento dos limites legais, sobretudo aqueles relacionados ao endividamento e aos gastos com pessoal, os quais poderiam ser ultrapassados em razão da defasagem arrecadatória, a qual implicaria em uma queda expressiva da receita corrente líquida – base de cálculo para os limites estabelecidos na LRF. Dessa forma, os governantes buscam flexibilizar a legislação para garantir que o atingimento das metas de resultados fiscais, previstos na legislação federal, não se torne empecilho à execução das ações necessárias à continuidade dos serviços públicos. (SANTOS; NAZARETH, 2017).

Mesmo diante destas contestações, os decretos de Calamidade Financeira têm sido emitidos com certa frequência nos últimos anos. Todavia, conforme já exposto por Santos e Nazareth (2017), como este ainda é um conceito relativamente novo e controverso, muitos gestores públicos ainda carecem de conhecimento sobre o tema, suas causas e efeitos sobre a gestão e prestação dos serviços públicos. Nota-se a importância de conhecer de modo mais aprofundado o tema e as particularidades que envolvem a fim de salvaguardar o atendimento do interesse público em toda sua extensão.

2.4 Crise e seus impactos na gestão pública

A palavra Crise deriva-se, etimologicamente, do termo grego *krísis*, que assume o significado de um “estado em que a dúvida, a incerteza e o declínio se sobrepõem, temporariamente ou não, ao que estava estabelecido como ordem econômica, ideológica, política” (CRISE, 2018). Na sociologia o termo é utilizado para designar uma conjuntura desfavorável; situação anormal e grave da qual decorre um conflito, tensão, ou transtorno de proporções sociais (CRISE, 2018).

Bresser-Pereira (1998) destacou que o século XX foi marcado por duas crises de maiores proporções: a Grande Depressão dos anos 30, a qual decorreu de um mau funcionamento do Mercado, e posteriormente a Grande Crise dos anos 80, a qual evidenciou o colapso do Estado Social. Partindo desta observação, o autor destaca que as crises contemporâneas, sobretudo as de origem econômica, decorrem das constantes e indissociáveis

relações estabelecidas entre o Mercado (figura central da iniciativa privada) e o Estado (figura central da esfera pública).

O primeiro coordena a economia através de trocas, o segundo, através de transferências para os setores que o mercado não logra remunerar adequadamente segundo o julgamento político da sociedade. Assim, quando há uma crise importante no sistema, sua origem, deverá ser encontrada ou no mercado, ou no Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 51).

Nesta perspectiva, Bresser-Pereira (1998) salienta que as crises são fenômenos cíclicos e imprevisíveis. As crises permeiam as diversas esferas da vida social, afetando de modo significativo a estabilidade sociopolítica e econômica da sociedade na qual as mesmas se instalam, podendo inclusive se propagar e atingir indiretamente outros núcleos sociais. Logo, as crises não se tratam de meras excepcionalidades, desvios, ou anomalias socioeconômicas.

Ela [a crise] é o resultado esperado da tomada de risco crescente em uma economia capitalista que explicita seu quadro de incerteza. A dinâmica do sistema não se baseia em garantir um ambiente de normalidade por meio de ajustes e retornos a supostos pontos de equilíbrio. Ao contrário, funciona por ondas de otimismo e pessimismo, e, assim, ciclicamente a economia capitalista entra em crise. O problema é que essas ondas não são regulares, os limites e profundidade delas são indeterminados (SOBRAL, 2017, p. 35, grifo nosso).

Observados estes apontamentos, percebe-se que as crises são eventos inevitáveis e naturalmente integrantes da dinâmica relacional entre Estado e Mercado. Todavia as mesmas também são um resultado esperado do processo, o que deveria (ao menos em teoria) tornar os gestores públicos mais atentos para uma tomada de decisão prudencial e estratégica a fim de minimizar os impactos das crises, quando de sua inevitável eclosão (SOBRAL, 2017). “Uma eventual grave crise econômica, que reduza drasticamente os recursos financeiros disponíveis, pode trazer sérias dificuldades para a manutenção de uma Federação que não se custeia” (ANDRADE, 2016, p. 79). A partir destas considerações de Sobral (2017) e Andrade (2016), crê-se que uma crise não prevista pode impactar significativamente toda a estrutura da Administração Pública de modo a causar inúmeros prejuízos ao interesse público, incluindo a redução dos recursos públicos, impactando conseqüentemente, a qualidade e a disponibilidade de serviços essenciais ao cidadão.

Nolasco-Silva e Lo Bianco (2017) destacam que a palavra “crise” tem sido utilizada frequentemente para classificar o atual contexto brasileiro e internacional. Há uma crise generalizada em processo, implantada em todos os setores. Esta conjuntura tem exigido um

conjunto de medidas amargas por parte da Administração Pública, tornando-se um prato cheio para decisões extremas e equivocadas que, em momentos de normalidade, pareceriam absurdas. E neste contexto a instauração do estado de calamidade, que confere permissibilidade e exceção, vem sendo utilizado como solução rápida para todos os problemas. Todavia, nem sempre os resultados colhidos são os mais benéficos para o interesse público.

2.4.1 Crise fiscal e suas consequências no contexto brasileiro

Oliveira e Meira Junior (2017) destacam que o atual cenário brasileiro é de crise financeira, econômica e até mesmo institucional. Os autores são incisivos ao destacar que alguns estados, bem como diversos municípios brasileiros vivem atualmente momentos de Calamidade Financeira tão profunda que não conseguem honrar sequer os compromissos básicos para com o funcionalismo, e ainda menos para com o cidadão comum. Os autores ainda defendem que o atual cenário brasileiro explicita uma necessidade de revisão urgente de prioridades não só do aparelho estatal, mas também das próprias expectativas de seus tutelados, isto é, dos usuários dos serviços públicos em geral.

A solução para a atual problemática da crise financeira, enfrentada por vários governos estaduais e municipais não está relacionada simplesmente ao ajuste das contas públicas, mas sim em executar esta estratégia dentro de um processo maior, que envolva uma recuperação econômica sustentável (SOBRAL, 2017).

Infelizmente, percebe-se que este não tem sido o caminho trilhado pelos entes federados. Santos e Nazareth (2017) expuseram que, ao invés de se atentarem para estratégias de ação efetiva no intuito de promover uma solução gradual e sustentável para as atuais crises, têm-se preferido a via alternativa, ligada à emissão e prorrogação de decretos de calamidade que, por sua vez, desobrigam os entes federados a observarem fielmente os compromissos legais inerentes à responsabilidade fiscal e tributária. Cria-se, deste modo, um cenário disfuncional no qual os princípios básicos da Administração Pública perdem sua força, sendo colocados à margem da observância e devido cumprimento por parte dos entes públicos.

Nessa perspectiva, os inúmeros decretos de calamidade expedidos por estados e municípios brasileiros nos últimos anos parecem ser, a primeiro momento, reflexo de uma Administração Pública que não soube se antecipar à possibilidade de ocorrência de cenários socioeconômicos desfavoráveis, tais como os desdobramentos da crise internacional iniciada ainda em 2008. As consequências enfrentadas diante desta realidade nos levam à evidente

conclusão de que o Estado Brasileiro (referido como o ente político de forma genérica) não está em boas condições, tendo em vista que o mesmo não vem cumprindo sequer suas obrigações elementares, estabelecidas como obrigações mínimas do chamado Estado Democrático de Direito, obrigações estas que constam como princípio fundamental no texto constitucional (OLIVEIRA; MEIRA JÚNIOR, 2017).

Com base em tais considerações, é interessante aprofundarmo-nos no contexto que desencadeou o atual cenário brasileiro, o que remonta (a primeiro momento) à crise internacional de 2008. Para Elali (2009, p. 407), “[...] a crise financeira formalmente anunciada em 2008 não tem, na verdade, uma causa única. Tem de fato várias causas.”. Há estudiosos que defendem que foi a ausência efetiva da intervenção do Estado, enquanto que outros afirmam que foi o justamente o excesso de intervenção deste que ocasionou a crise, que rapidamente se expandiu. Viana (2009) analisou os eventos da crise sob uma perspectiva monetária, segundo a qual o aumento da taxa de juros para combate à inflação teria instigado eventos que, posteriormente, desencadearam a crise. Todavia, o autor reconhece que as opiniões sobre a temática são bastante díspares, e em alguns casos é tratada como apenas mais uma fase recorrente dos ciclos econômicos do sistema capitalista. Ainda que existam múltiplas opiniões divergentes sobre a temática, os autores estão de acordo que a atual conjuntura brasileira se deve sobretudo à estabelecimento de uma grave crise fiscal iniciada a nível nacional, e que foi posteriormente impulsionada pelos eventos da crise internacional.

Gentil e Hermann (2017) elucidaram que o período de 2003 a 2010 marcou uma fase de significativo crescimento para o Brasil, estimulado por três linhas de política econômica. A primeira ligada ao aumento real e contínuo do salário mínimo. A segunda trata da expansão do crédito público. Por fim a terceira linha se estabelece na construção de uma política fiscal que combinava o aumento expressivo das transferências de renda às famílias, bem como a recuperação do investimento público. A partir de 2009, também foram adotadas relevantes desonerações tributárias. Esta política fiscal foi considerada por alguns economistas como demasiadamente expansionista. Aliada ao aumento expressivo do gasto público criou uma conjuntura frágil para a ação financeira do Estado, a qual se desestruturou com os efeitos da crise internacional de 2008.

Elali (2009) explanou que, embora o mercado internacional estivesse envolto por um contexto de crise, continuou sendo fomentada em diversos países, incluindo o Brasil, uma disputa institucional por capital e por atividades econômicas, ampliando a concorrência fiscal no cenário nacional. Esta disputa foi responsável por continuar impondo ao Estado a adoção de incentivos de ordem financeira e tributária. Nesta perspectiva, o autor ainda elucida que a

ausência do devido emprego de critérios de legitimação e eficiência econômica (redução de desigualdades regionais, desenvolvimento de áreas pobres, entre outros), acaba por impor um alto ônus aos Estados que conferem auxílio. Desse modo, se não forem devidamente controlados e planejados, tais incentivos podem degradar de forma severa as finanças públicas e prejudicar o nível de qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Nesse sentido, Mercês e Freire (2017) destacaram que tal realidade, observada no contexto brasileiro, resultou no estabelecimento de uma ampla recessão econômica, afetando diversos setores da sociedade e impactando severamente na capacidade de gestão por parte da Administração Pública dos diversos entes federados, atingindo maior gravidade nos estados.

Pelo lado da receita [pública], a recessão resultou em forte redução da arrecadação. Pelo lado do gasto [público], o desafio é a gestão das despesas de pessoal ativo e inativo, uma vez que a rigidez orçamentária decorrente da sua expansão exagerada pode comprometer os recursos programados para outros fins, em especial os investimentos. E como os estados têm pouco acesso ao mercado de crédito, usam cada vez mais a postergação de despesas via restos a pagar como fonte de financiamento, o que tem gerado graves problemas de liquidez. (MERCÊS; FREIRE, 2017, p. 65-66)

Concluindo este pensamento, Mercês e Freire (2017) também ratificaram que o quadro fiscal dos estados brasileiros acaba por prejudicar diretamente a prestação de serviços públicos tido por essenciais, posto que alguns deles, como já citado, sequer dispõem de recursos para pagar funcionários e fornecedores. Logo, muitos entes se encontram em condição de insolvência, descumprindo os limites estabelecidos na LRF. Isso evidencia claramente que, além dos riscos fiscais, há também incluído nesta conjuntura calamitosa riscos sociais e politico-institucionais, capazes de afetar significativamente o atendimento do interesse público.

3 METODOLOGIA

Segundo Andrade (2010, p. 109) “pesquisa é o conjunto de procedimentos sistemáticos, baseado no raciocínio lógico, que tem por objetivo encontrar soluções para problemas propostos, mediante a utilização de métodos científicos.”. Ainda destaca que, para o bom desenvolvimento de uma pesquisa científica, a qualificação do pesquisador, bem como a disponibilidade de recursos e informações, são aspectos que devem ser observados a fundo, uma vez que interferem diretamente no resultado das pesquisas.

Sabe-se que as pesquisas desenvolvidas no campo das Ciências Sociais, incluindo a Administração Pública, são predominantemente de caráter qualitativo, posto que seu ponto central de convergência se encontra no aspecto social o qual apresenta particularidades intrínseca e extrinsecamente ideológicas, a partir das quais se desenvolve a consciência crítica sobre a qual é erigido e aperfeiçoado o conhecimento social (DESLANDES; GOMES; MINAYO, 2010).

Tendo em vista tais aspectos citados a presente pesquisa procurou basear-se essencialmente no método de abordagem qualitativo, o qual, segundo Rodrigues (2011, p. 55), é utilizado “para investigar um determinado problema de pesquisa, cujos procedimentos estatísticos não podem alcançar devido à complexidade do problema”. Portanto, tal abordagem caracteriza-se, a princípio, pela não utilização de instrumental estatístico envolvendo a análise dos dados (VIEIRA, 2011).

Quanto ao objetivo geral da pesquisa, o mesmo foi edificado por meio de pesquisa exploratória, uma vez que se prestou, primariamente, a aprofundar o conhecimento científico em torno do fenômeno da Calamidade Financeira, proporcionando maior familiaridade para com o assunto. “Por meio do estudo exploratório, busca-se conhecer com maior profundidade o assunto, de modo a torná-lo mais claro ou construir questões importantes para a condução da pesquisa [no campo científico]”. (RAUPP; BEUREN, 2013, p. 80). Partindo destas considerações, a pesquisa preocupou-se em compreender o fenômeno por meio dos significados advindos do próprio ambiente social no qual o mesmo se manifesta, especificamente a partir dos eventos vivenciados pelo estado de Minas Gerais.

Para elaboração do referencial teórico foi utilizada a pesquisa bibliográfica, “desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2008, p. 50). Tal abordagem possibilitou todo o embasamento teórico do tema mediante o estudo de fontes científicas diversas e da legislação pertinente, possibilitando

assim uma compreensão aprofundada do conceito explorado, verificando se o mesmo realmente possui fundamentação em nível científico e jurídico.

No que tange aos procedimentos adotados para coleta e tratamento de informações utilizou-se, a fim de atender ao objetivo central do estudo, a pesquisa de caráter documental. Segundo Gil (2008), este tipo de pesquisa se assemelha à bibliográfica, todavia se difere ao valer-se de consulta a materiais que ainda não receberam devido tratamento analítico, ou que podem ser reelaborados segundo os objetivos da pesquisa. Tal abordagem foi direcionada para a análise de documentos governamentais referentes às finanças públicas, tais como: orientações técnicas; manuais oficiais; pareceres de órgãos reguladores; relatórios orçamentários, contábeis e financeiros; relatórios sobre indicadores fiscais; entre outros. Foram analisados documentos relativos ao ano-exercício de 2010 até o ano-exercício de 2017. A fixação de série histórica de análise se apoia no fato de que o ano de 2010 sinaliza o fim de um ciclo de gestão governamental e a ocorrência de novas eleições, a partir das quais sobreveio a gestão 2011 a 2014, e, posteriormente, a gestão iniciada em 2015 e em execução até o presente momento (2018). Como a pesquisa está voltada pra dados completos, o ano de 2017 foi estabelecido como ano final da séria temporal, tendo em vista que os dados referentes ao ano de 2018 ainda não foram disponibilizados de forma completa. Tal recorte temporal possibilitou uma visão amplificada dos fatos ocorridos antes, durante e após a decretação do estado de calamidade. Após coleta e estudo dos dados obtidos mediante a pesquisa documental, realizou-se a tabulação e tratamento dos dados numéricos a fim de possibilitar melhor visualização das informações. Tal tratamento de dados foi processado mediante alocação em planilhas eletrônicas utilizando o software *Microsoft Office® Excel* 2010, a partir do qual foram gerados gráficos que traduzem de forma objetiva e clara as informações mais relevantes existentes nos relatórios fiscais e contábeis do estado. Tal método dinamizou a análise de dados, facilitando a compreensão dos resultados apurados.

Deste modo, ao valer-se de tal metodologia, esperou-se compreender com maior profundidade as motivações para aplicabilidade do conceito de Calamidade Financeira, verificando as particularidades do contexto social do Estado de Minas Gerais no qual o referido fenômeno se manifestou, bem como avaliar seus impactos para a Administração Pública estadual, sobretudo após o reconhecimento do Decreto 47.101 de 05 de Dezembro de 2016 (MINAS GERAIS, 2016). Salienta-se, novamente, que a conjuntura do referido estado foi avaliada a partir do ano-exercício de 2010 estendendo-se até o ano de 2017, contemplando assim um horizonte de análise temporal de oito anos completos. A partir deste embasamento

científico, foram alcançados resultados capazes de expandir o conhecimento das questões que envolvem o tema.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

4.1 Do contexto sociopolítico e econômico-financeiro do Estado de Minas Gerais

É notório que o Estado Brasileiro vem enfrentando, na última década, uma série de transformações nas áreas política, social e econômico-financeira. Este conjunto de múltiplas intercorrências acarretou o comprometimento da capacidade de ação do Estado, afetando de modo considerável os processos basilares da Administração Pública do país. Em meio a tais aspectos ressaltam-se os de ordem econômico-financeira, dentre os quais se destaca o grave comprometimento das contas públicas, as quais se desestabilizaram em meio ao cenário turbulento advindo, sobretudo, das crises enfrentadas pelo país: a crise internacional de 2008 e a crise fiscal interna. Tais crises cunharam uma conjuntura frágil e pouco favorável à gestão financeira do Estado Nacional, e seus efeitos começaram a se propagar-se rapidamente pelos entes federados subnacionais, isto é, os estados e municípios (MERCÊS; FREIRE, 2017).

Devido às diversas restrições no crescimento da atividade econômica nacional, a situação financeira dos estados piorou consideravelmente. Muitos passaram a arcar com grandes dificuldades para gerir adequadamente suas contas públicas, enfrentando, conseqüentemente, o desajuste dos indicadores fiscais, nos quais se inclui o estado de Minas Gerais. As análises constituintes do relatório do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal 2015-2017 (MINAS GERAIS, 2015), bem como do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal 2017-2019 (MINAS GERAIS, 2017), apontam que tal situação econômica afetou diretamente as finanças públicas estaduais, influenciando a arrecadação de tributos e dificultando ganhos reais de receita. Além disso, as dificuldades de arrecadação da União culminaram em limitações diretas nos repasses de recursos desta para o governo do estado.

Neste cenário, alguns estados passaram a decretar formalmente sua incapacidade de continuar gerindo adequadamente as contas estaduais no intuito de adquirirem prerrogativas que lhes propiciassem uma gestão mais flexível em meio ao cenário econômico-financeiro desfavorável. O governo do estado de Minas Gerais aderiu a este entendimento, reconhecendo por meio do Decreto 47.101, de 05 de Dezembro de 2016, a situação de calamidade financeira no âmbito do estado. (MINAS GERAIS, 2016).

Já em seu preâmbulo, o Decreto utiliza como embasamento legal as disposições do art. 65 da LRF (BRASIL, 2000), o qual confere a flexibilização de algumas disposições legais contidas nesta mesma lei nos casos de ocorrência de calamidade pública devidamente

reconhecida pelas Assembleias Legislativas dos Estados. Nesse sentido, o artigo supracitado dispõe que, enquanto perdurar a situação calamitosa, é consentido ao ente governamental o descumprimento da observância dos prazos legais, bem como dispensado o atingimento dos resultados fiscais estabelecidos pela mesma lei. Além de se apoiar nesta argumentação juridicamente embasada, o Decreto 47.101 afirma que há uma necessidade de se estabelecerem mecanismos que garantam a continuidade da atuação estatal em meio ao cenário economicamente desfavorável, de modo a garantir a observância, acompanhamento e avaliação de uma gestão fiscal responsável, que resulte em eficiência e transparência na alocação dos recursos públicos estaduais (MINAS GERAIS, 2016).

Além desta justificativa inicial, o Decreto enumerou uma série de outros fatores que contribuíram para a formação desta conjuntura de calamidade pública instaurada no âmbito financeiro do estado, os quais serão analisados individualmente.

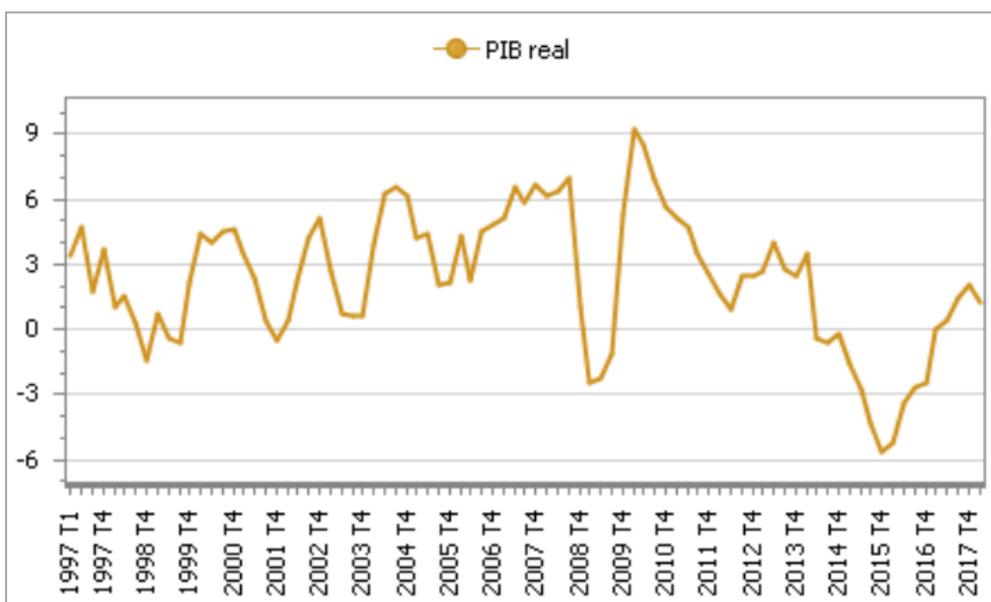
4.1.1 Defasagem arrecadatória

Outro argumento fortemente utilizado pelo governo mineiro para constatar a existência de Estado de Calamidade Financeira diz respeito à expressiva defasagem na arrecadação de receitas públicas, as quais impactam significativamente na disponibilidade de recursos. Nesse sentido, o Decreto 47.101, considera que

[...] a situação anormal derivada dos impactos no País da crise econômica internacional e nacional que implicam a contração do Produto Interno Bruto, reflexo da queda da atividade dos diversos setores, sobretudo em face da dependência da economia mineira ao mercado internacional de commodities agrícolas e metálicas e que decorrem em severa redução na receita pública estadual originária, derivada e transferida, de modo a comprometer a capacidade de investimento e até mesmo o custeio para a manutenção dos serviços públicos. (MINAS GERAIS, 2016).

Vê-se, portanto, que a dependência do estado de Minas Gerais em relação a determinados setores econômicos, os quais foram diretamente afetados pelas crises a nível nacional e internacional, contribuiu de forma relevante para uma redução da eficiência da arrecadação a nível estadual. Logo, a defasagem arrecadatória também se traduz num reflexo da degeneração da economia nacional (afetada pelas crises recentes), degeneração esta que pode ser facilmente traduzida mediante observação da evolução do Produto Interno Bruto – PIB nacional, o qual apresentou resultados progressivamente ruins nos últimos anos. Na Figura 1, vislumbra-se claramente a evolução do PIB nacional ao longo dos últimos 20 anos:

Figura 1 – Evolução do PIB Nacional real de 1997 a 2017



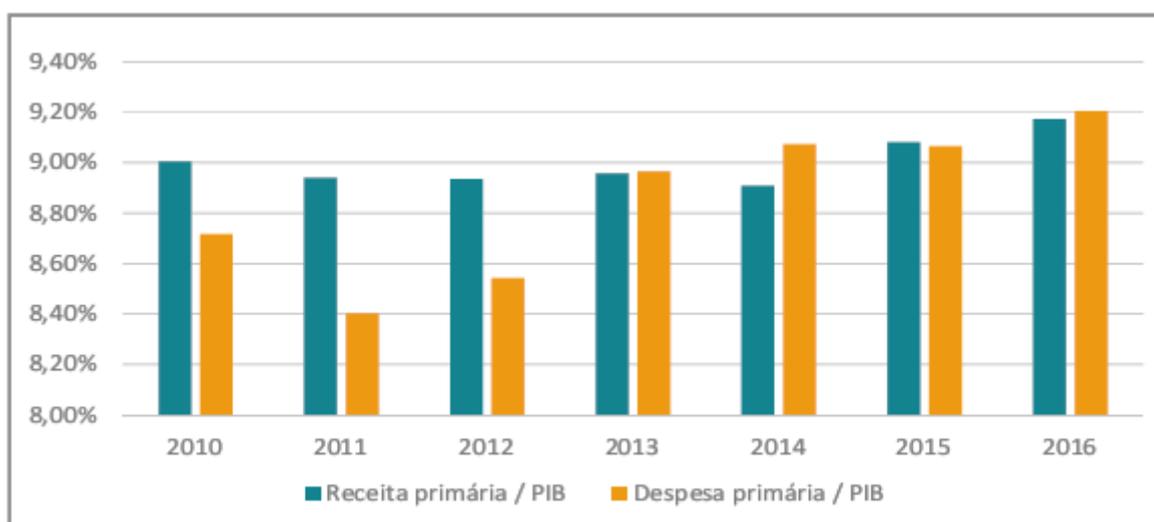
Fonte: IPEADATA (2018)

Para elaboração do gráfico apresentado na Figura 1 acima, o Ipeadata utilizou-se de dados sobre o PIB real mensurado ao longo de vinte anos. As variações percentuais indicadas são calculadas em relação ao mesmo período do ano imediatamente anterior. Todos os dados estão de acordo com o novo Manual de Contas Nacionais (*System of National Accounts - SNA*) elaborado pela Organização das Nações Unidas – ONU, em 2018.

Percebe-se que, a partir de 2009, quando o PIB atingiu seu auge na série histórica, iniciou-se um período de progressiva queda de desempenho. Apesar de permanecer em valores positivos, o que indica elevação do PIB nacional, depreende-se a existência de uma tendência de declínio ao longo de cada trimestre, tendência esta que foi interrompida apenas em 2012 quando houve uma suave recuperação da economia, a qual perdurou por um curto período de um ano. Porém, em 2013 os desdobramentos da crise internacional de 2008 começaram a ser sentidos com maior expressividade no país, o qual já se encontrava acometido por uma fragilização de sua estrutura econômica (em decorrência da crise fiscal nacional), fazendo com que o PIB entrasse em um período de acentuado e paulatino declínio. Nos anos seguintes, em 2014 e 2015, os resultados foram negativos e decrescentes. Somente a partir do segundo trimestre de 2016 retomou melhores patamares, ainda que persistindo em valores negativos e apenas no segundo trimestre de 2017 o PIB voltou a apresentar crescimento.

Pautando-se em tais dados, Oreiro (2017) afirma que entre o segundo trimestre de 2014 e o terceiro trimestre de 2016, o PIB nacional exibiu uma queda total de 8,33%. Ao todo foram 12 trimestres consecutivos em que o PIB real apresentou valores negativos. Portanto durante aproximadamente três anos, o país enfrentou um período de expressivo arrefecimento de sua atividade econômica, cujos reflexos se estenderam aos demais entes da federação. Esta retração econômica desestabilizou totalmente as contas públicas de grande parte dos estados brasileiros. Ao analisar a Figura 2, a seguir, é possível vislumbrar tal desequilíbrio existente nas contas públicas (consolidadas) dos estados brasileiros quando comparadas ao crescimento da economia, expresso pelo PIB Nacional. Pela análise da supracitada figura, percebe-se que a partir do exercício de 2013 há uma deterioração do resultado primário dos estados brasileiros, mesmo período em que se deu início o descaimento do PIB nacional. Vê-se, também, que as despesas públicas cresceram persistentemente a partir de 2016 a ponto de superarem as receitas em alguns períodos (2013, 2014 e 2016), conduzindo os estados para um cenário de déficit arrecadatório.

Figura 2 – Receitas e despesas primárias em relação ao PIB Nacional



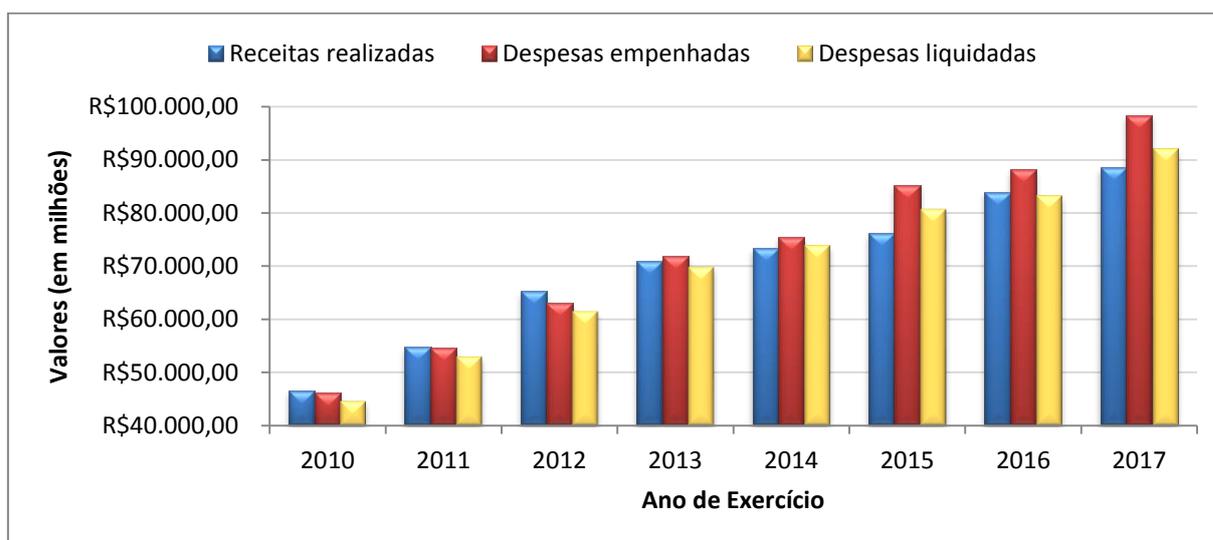
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN (2017)

Nesta linha de raciocínio, Santos e Nazareth (2017) apontaram que a queda do PIB não foi compensada por uma reorganização dos benefícios fiscais concedidos aos estados, nem tampouco por uma reestruturação estratégica do crédito subsidiado. Isso acarretou a intensificação do cenário de crise econômica para a Administração Pública, afetando muito negativamente o orçamento público dos estados que, além de sofrerem com a ineficiência de

arrecadação, também continuaram a arcar com a rigidez dos gastos resguardados pela legislação nacional.

Conforme aponta o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal 2017-2019 (MINAS GERAIS, 2017) o engessamento do orçamento estadual também é influenciado diretamente pela ampliação de despesas obrigatórias, tais como a folha de pagamento dos servidores, o pagamento da dívida pública e o financiamento de déficits previdenciários. Tudo isto contribui para uma impossibilidade de executar um ajuste fiscal eficiente. No caso de Minas Gerais, os déficits orçamentários têm evoluído em larga escala, conduzindo o estado para uma situação extremamente preocupante. As receitas efetivamente realizadas têm crescido em uma proporção inferior se comparadas ao crescimento das despesas executadas, como pode ser observado na Figura 3 a seguir:

Figura 3 – Evolução comparativa entre receitas e despesas do Estado de Minas Gerais



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no Relatório Resumido da Execução Orçamentária 2010 a 2017

A Figura 3 demonstra comparativamente a evolução das receitas em relação às despesas do governo de Minas Gerais para os últimos oito anos. Ao analisar as despesas empenhadas, verifica-se que a partir do ano de 2013 as mesmas apresentam um montante total superior ao montante das receitas efetivamente realizadas. Já as despesas liquidadas se mantiveram em níveis muito próximos ao limite de arrecadação, extrapolando-o nos anos de 2014, 2015 e 2017. Portanto, o estado de Minas Gerais vinha, desde 2013, comprometendo seu orçamento, assumindo compromissos cujos valores se demonstraram superiores à arrecadação auferida.

Neste sentido, a Figura 4 a seguir demonstra as consequências desta conjuntura arrecadatória. Ao analisar a evolução do resultado fiscal orçamentário (Receitas Realizadas – Despesas Empenhadas) para o mesmo período (2010 a 2017) percebe-se através que o ano de 2013 é, sem dúvida, o marco inicial do ciclo deficitário para as contas públicas do estado de Minas Gerais. A partir de tal ano observa-se uma inversão de resultados fiscais no orçamento, iniciando-se um período de progressivos e crescentes déficits orçamentários, o que traduz uma nítida dificuldade dos gestores públicos em ajustar as contas públicas estaduais e restaurar o equilíbrio fiscal existente anteriormente.

Figura 4 – Resultado Fiscal Orçamentário do Estado de Minas Gerais



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no Relatório Resumido da Execução Orçamentária 2010 a 2017

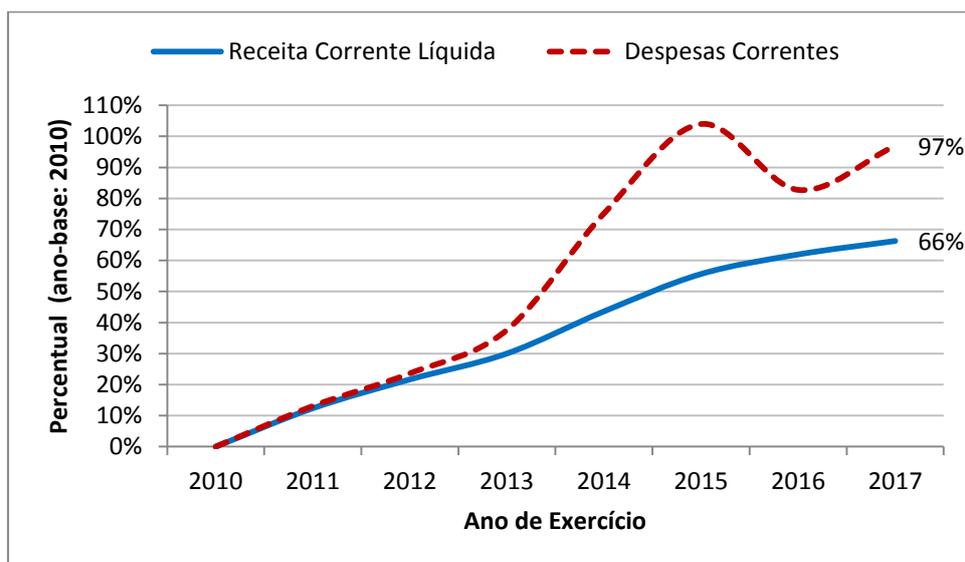
Também é válido vislumbrar de forma mais aprofundada a evolução da Receita Corrente Líquida – RCL, conceito este utilizado amplamente para definição e cálculo de importantes indicadores estabelecidos pela LRF, tais como: Despesa Líquida de Pessoal, Dívida Consolidada Líquida, Operações de Crédito, Percentual das despesas com Parcerias Público-Privadas. Por sua vez, a Receita Corrente Líquida é calculada deduzindo-se do total de receitas realizadas as parcelas referentes à participação tributária dos municípios, transferências efetuadas ao Fundeb, contribuições patronais e de servidores para custeio de aposentadoria, e a receita de compensação entre os regimes previdenciários. Tais deduções são importantes, tendo em vista que os valores referentes a elas não poderão ser aplicados para outras finalidades. Portanto, as deduções compõem um montante que não está à livre disposição do governo estadual para financiamento de suas atividades.

Logo, pode-se inferir que a RCL se constitui no montante de recursos que o Estado efetivamente possui para cumprir com suas obrigações mais essenciais, como o pagamento de

servidores, fornecedores e demais despesas que interferem diretamente no bom funcionamento da máquina pública.

Na Figura 5 visualiza-se a evolução percentual da RCL comparativamente à evolução das Despesas Correntes (inerentes à execução das rotinas públicas). Todos os percentuais foram calculados tendo como referência o ano-base de 2010.

Figura 5 – Evolução entre RCL e Despesas Correntes do Estado de Minas Gerais



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos Relatórios Contábeis 2010 a 2017

Perceba-se que a RCL tem evoluído em um ritmo significativamente inferior quando comparada à evolução das despesas correntes. Tal informação traduz uma conjuntura extremamente preocupante, uma vez que o acelerado ritmo de crescimento das despesas aponta para inevitáveis descumprimentos para com os pressupostos estabelecidos pela LRF e demais instrumentos reguladores de boas práticas de gestão pública.

Logo, a afirmação de que os desdobramentos das crises internacional e nacional impactaram as finanças do estado é procedente, tendo em vista que impactaram na capacidade de geração de receitas de modo equiparado à evolução das despesas. Vê-se também uma incapacidade dos gestores públicos e agentes políticos em proverem medidas suficientes para reverter tal cenário, implicando em uma conjuntura cada vez mais desfavorável.

4.1.2 Crescimento desmensurado das despesas com pessoal

Viu-se que as despesas do estado de Minas Gerais têm crescido em um ritmo cada vez mais acelerado nos últimos anos, acarretando enormes déficits para as contas públicas. A fim de justificar esta elevação constante de despesas, o Decreto 47.101 explicita que as despesas com pessoal, além de serem as despesas que consomem a maior parte do orçamento estadual, são também as que apresentaram o mais elevado ritmo de crescimento. O texto do decreto afirma que

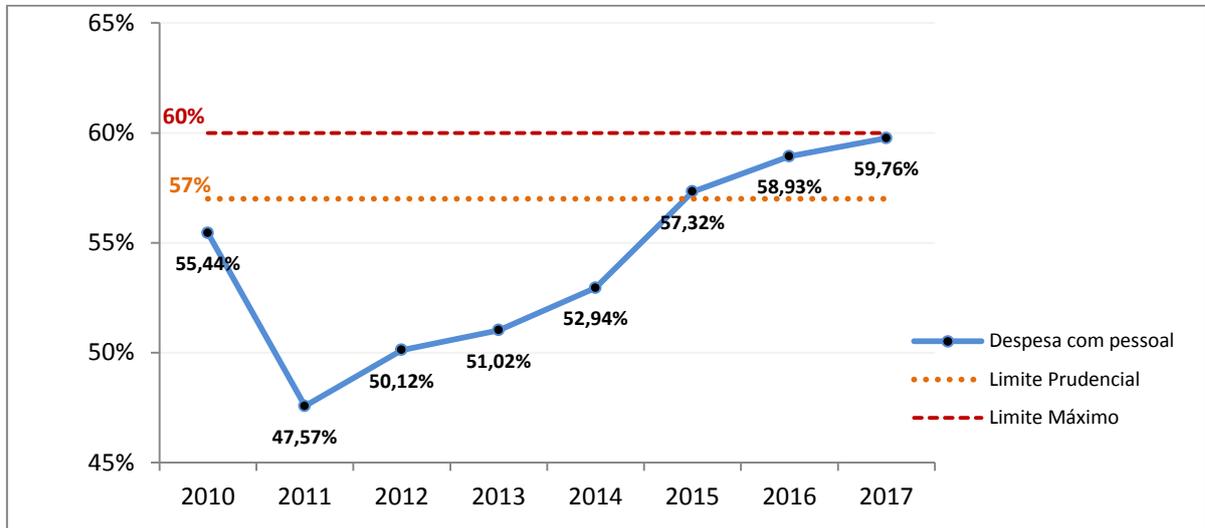
[...] o crescimento desmensurado das despesas de pessoal efetivo que, nos últimos dez anos, acumulou o percentual de 252,98% e não foi acompanhado pelo correspondente crescimento da receita corrente líquida, que foi no mesmo período, de 137,50%, o que ocasionou o enquadramento no limite prudencial das despesas de pessoal previsto no art. 22 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000. (MINAS GERAIS, 2016).

A LRF define que, para os estados, o somatório total referente a Despesas com Pessoal, englobando o Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, não poderá exceder o limite máximo de 60% da RCL. Salienta-se que a LRF também define o chamado limite prudencial, através de seu artigo 22, referente a 95% do limite máximo de despesas. Logo, o limite prudencial com Despesas de Pessoal dos estados é fixado em 57% da RCL, e quando atingido incorre em algumas vedações, tais como: criação de novos cargos, empregos ou funções públicas; concessão de vantagens, aumentos ou reajustes na remuneração; alteração de planos de carreira que impliquem em elevação de despesa, entre outros. Especificamente para o poder Executivo, o limite máximo de Despesas com Pessoal não poderá extrapolar o limite de 49% da RCL, sendo o limite prudencial fixado em 46,55%. Vale ressaltar que, para o cálculo de tais indicadores, devem ser deduzidos algumas despesas não computáveis, conforme estabelece a metodologia da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, tais como: despesas de exercícios anteriores, despesas com indenizações por demissão e incentivos à demissão voluntária, despesas judiciais, entre outras.

Nesse sentido, é válido analisar a evolução das despesas com pessoal em Minas Gerais mediante análise dos índices percentuais estabelecido pela LRF. A seguir, na Figura 6 visualiza-se a evolução de tais índices estabelecidos pela LRF considerando-se as despesas consolidadas para todos os poderes do estado. Observa-se que, desde 2011, as despesas com pessoal vêm crescendo substancialmente, comprometendo um percentual cada vez mais significativo da Receita Corrente Líquida do estado. O último triênio (2015, 2016 e 2017) demonstra um nítido descontrole na observância dos preceitos estabelecidos pela LRF, com

extrapolação dos limites prudenciais afixados em lei, o que por si só já traria uma série de vedações ao gestor público no que tange à gestão remuneratória e previdenciária do estado.

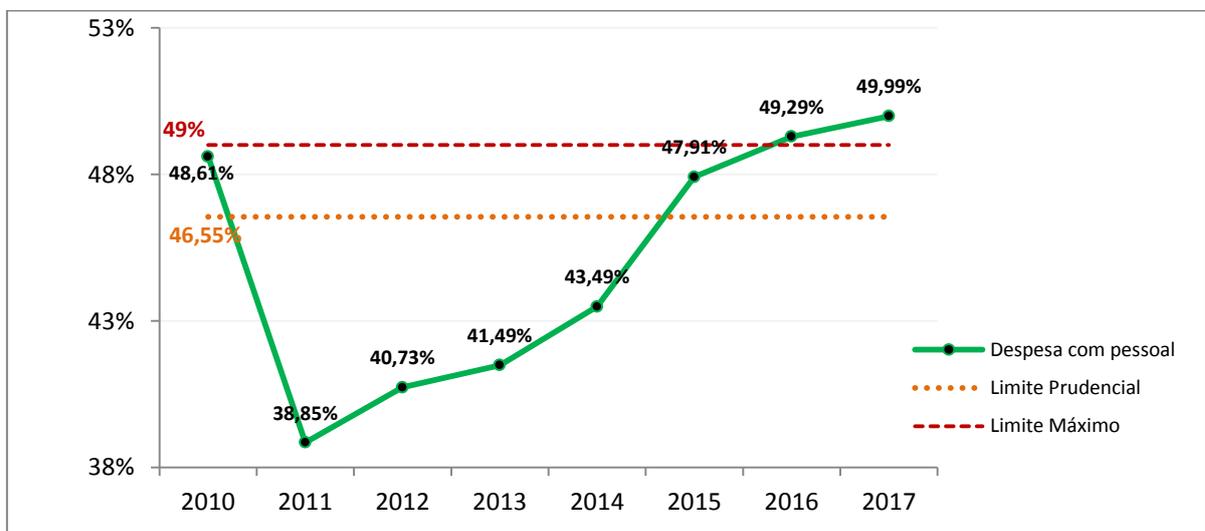
Figura 6 – Evolução da despesa com pessoal do Estado de Minas Gerais - Consolidado



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos Relatórios Contábeis 2010 a 2017

A Figura 7 a seguir realiza a mesma análise voltada exclusivamente para o Poder Executivo. Constata-se que nos anos de 2016 e 2017 foi extrapolado não apenas o limite prudencial, como também o limite máximo fixado em lei. Tal situação demonstra claro descumprimento aos pressupostos da LRF e violando o princípio da Legalidade, um dos pilares fundamentais a serem observados pela Administração Pública.

Figura 7 – Evolução da despesa com pessoal do Estado de Minas Gerais - Executivo



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos Relatórios Contábeis 2010 a 2017

4.1.3 *Desequilíbrio da Dívida Pública Estadual*

Um dos grandes desafios para os estados ao longo das últimas décadas têm sido o de administrar de modo eficiente a Dívida Pública, tanto interna quanto externa. Mercês e Freire (2017) discorrem que esta realidade remonta à década de 1960, quando a União realizou uma reforma tributária a nível nacional, a qual implicou em menor autonomia no poder de tributar dos entes subnacionais. Desde então o endividamento se tornou uma opção simplificada para contornar a problemática das limitações tributárias, uma ação paliativa que foi executada em detrimento do ajuste eficiente de despesas. O resultado foi um crescimento insustentável das dívidas, que se tornaram um problema generalizado nos estados.

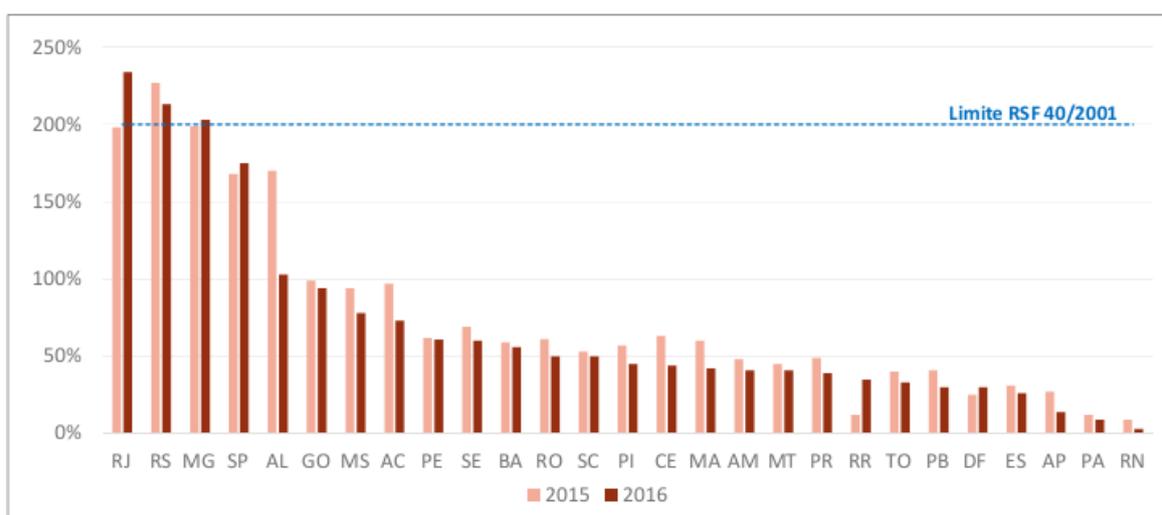
Neste cenário, a União necessariamente teve de intervir e auxiliar os governos estaduais por meio do financiamento e refinanciamento das dívidas para pagamento em longo prazo. Foram estabelecidos os Programas de Ajuste Fiscal (PAF) os quais estabeleceram metas fiscais rígidas cujo cumprimento passou a ser acompanhado regularmente pela Secretaria do Tesouro Nacional. Os PAF's também passaram a ser revisados periodicamente a fim de se adequarem às realidade do contexto sócio-político e econômico. No caso de Minas Gerais, o PAF se encontra em sua décima quarta revisão. Todavia as crises recentes desarticularam a estratégia dos estados, comprometendo o pagamento regular das dívidas. Tornou-se necessário à União a adoção de medidas para ampliar prazos, alterar índices de reajuste e até mesmo reduzir temporariamente o valor das parcelas, a fim de que os entes conseguissem arcar com seus compromissos e não incorressem em descumprimento junto à LRF, que estabelece como limite máximo de endividamento o valor percentual de 200% da RCL.

Mesmo assim, a dívida se manteve como problema para alguns estados, dentre os quais se encontra Minas Gerais. O Decreto 47.101 assim pontua:

[...] os fortes desequilíbrios contratuais gerados pela dívida do Estado junto à União, cujos contratos foram balizados [...] por outras condições macroeconômicas não mais presentes, sendo que ao longo da vigência dos referidos contratos o saldo da dívida vem crescendo, a despeito do pagamento pontual de elevados desembolsos ao longo de tantos anos, sem que os respectivos passivos sequer tenham diminuído. (MINAS GERAIS, 2016).

Tendo em vista tais ponderações, a Figura 8 nos releva o qual grave é a situação do endividamento do estado de Minas Gerais, o qual se encontra entre os três estados com maior índice de endividamento no cenário nacional, inclusive extrapolando os limites legais estabelecidos em lei. Os dados são componentes do Boletim de Finanças dos entes subnacionais, elaborado pela STN para o ano de 2017.

Figura 8 – Relação entre Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN (2017)

Nota-se que, de modo geral, a dívida dos estados foi reduzida de 2015 para 2016, com exceção de apenas quatro estados (Rio de Janeiro, Minas Gerias, São Paulo, Roraima) e o Distrito Federal. Outro ponto interessante é que em 2015 apenas o estado do Rio Grande do Sul havia violado as determinações legais da LRF, apresentando uma dívida superior a 200% da RCL.

Contudo em 2016 os estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais também superaram o limite legal, com este último chegando ao percentual de 203,09% da DCL/RCL. Em 2017 este percentual se reduziu para 186,35%, apresentando uma melhora e se enquadrando dentro dos parâmetros legais. Isto se deve às negociações e novos acordos com o Governo Federal, bem como pelo estabelecimento de novos indexadores firmados através de lei específica, o que ajudou a controlar melhor a evolução dos valores da dívida. Ainda assim, a gestão da Dívida Consolidada Líquida do estado de Minas Gerais se apresenta como um grande desafio aos gestores públicos a fim de que não incorram em novas violações da LRF, como ocorrido em 2016.

4.1.4 Incapacidade de execução de políticas públicas essenciais

Segundo o Decreto 47.101,

[...] o Estado é responsável pela execução de inúmeras políticas públicas, inclusive prestação de serviços públicos essenciais à garantia da dignidade da pessoa humana e que as circunstâncias financeiras críticas e excepcionais colocam em risco a capacidade do Estado prover a manutenção dos serviços públicos essenciais à sociedade; (MINAS GERAIS, 2016).

Sem recursos suficientes para execução eficaz e tempestiva dos serviços públicos, o estado passou a enfrentar uma grande crise estrutural, desestabilizando os processos e rotinas da Administração Pública estadual, bem como o processo de decisão gerencial e estratégica. Ao analisar algumas publicações contidas no noticiário oficial do estado de Minas Gerais, percebe-se claramente que a limitação de recursos passou a exigir dos gestores públicos difíceis decisões relacionadas à alocação dos recursos.

Segundo análise realizada por Sobral (2017) para a situação econômica do estado do Rio de Janeiro, bastante similar ao que ocorre no estado de Minas Gerais, para os gestores públicos esse momento se trata precisamente de quando aumenta a importância do gasto público, o qual precisa ser gerenciado com racionalidade e economicidade. Como os recursos são escassos, geralmente faz-se necessária uma gestão combinada envolvendo cortes de gastos públicos menos importantes e realocação em serviços prioritários. Todavia o agravamento do quadro econômico recessivo e perpetuação da situação de calamidade acarretam, recorrentemente, novas recomendações de cortes de gastos, exigindo maior rigorismo contracionista do poder público, culminado em novos e cada vez maiores cortes. Nesta perspectiva, atingir-se-á uma posição na qual o gestor não terá mais possibilidades de decisão sobre onde reduzir e realocar o gasto público de forma eficiente, sem isso incorra em prejuízos à normalidade operacional das políticas públicas e programas de ação. Nesta conjuntura limítrofe, assim como explana Sobral (2017), acredita-se que ao invés de ganhos de eficiência, ocorre-se um movimento inverso, com nítida perda de qualidade dos serviços públicos, com prejuízos graves e diretos sobre os usuários.

Em Minas Gerais, este processo se refletiu na deterioração da qualidade de vários serviços públicos. Ao analisar publicações expedidas no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais é possível perceber que a escassez de recursos acarretou racionalização de recursos materiais e humanos, postergação no pagamento de despesas essenciais (parcelamento e posterior atraso no pagamento de servidores e fornecedores), redução considerável no volume

de atendimento a usuários, entre outras consequências agravantes. Logo, percebe-se que o descontrole das finanças públicas mineiras de fato impactou diretamente na execução de diversas políticas públicas, afetando até mesmo aquelas tidas como essenciais.

4.1.5 Incapacidade de reestruturação através de medidas administrativas convencionais

Por fim, a fim de validar a necessidade de decretação do Estado de Calamidade Financeira, o Decreto 47.101 se usa do argumento de que todas as medidas administrativas possíveis já foram devidamente tomadas sem que houvesse melhoria significativa da situação instaurada no âmbito das finanças públicas do estado. O texto do decreto nos aponta que

[...] os esforços de arrecadação, o rearranjo da legislação tributária, a recuperação da dívida ativa e as medidas de eficiência administrativa realizados até o momento ainda não foram capazes de reverter tal quadro e, não obstante todos os esforços envidados, a situação financeira tem provocado dificuldade do Estado inclusive para efetuar o pagamento dos servidores públicos. (MINAS GERAIS, 2016).

Ao utilizar-se deste argumento, o legislador almejava obter o reconhecimento formal da União acerca da situação instaurada, obtendo os subsídios suficientes à resolução do problema. Tal estratégia já foi bem apresentada por Pinheiro (1954) no referencial teórico, onde o mesmo explana que para obter a aprovação da União e, conseqüentemente, os auxílios materiais e financeiros, faz-se essencial evidenciar que já foram tomadas, antecipadamente, todas as ações resolutivas possíveis.

O texto do decreto até evidencia quais ações foram tomadas, as quais envolvem: gestão da arrecadação, readequação da legislação tributária estadual, recuperação e controle da dívida ativa e outras medidas gerais visando melhoria na eficiência administrativa. Contudo, nenhuma destas ações foi suficiente para solucionar o desajuste das contas públicas do estado, acarretando prejuízos à boa gestão e comprometendo diretamente os processos estruturantes da Administração Pública. De fato, ao observar com maior afinco o noticiário e as publicações do Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, percebe-se que inúmeros processos foram sendo gradativamente afetados pelo descontrole das finanças estaduais, chegando ao ponto de impossibilitar o cumprimento das obrigações administrativas mais elementares, tais como o pagamento de servidores e fornecedores.

No caso dos servidores públicos ativos e inativos, o pagamento dos vencimentos vem sendo executado de forma parcelada (em três parcelas) desde o início de do ano de 2016. Não

bastasse o parcelamento salarial tornou-se recorrente, sobretudo após a emissão do decreto de calamidade 47.101, o atraso no pagamento das parcelas dos servidores do Executivo. O pagamento da primeira parcela (no valor máximo de R\$ 3.000,00) que era usualmente realizado até o quinto dia útil do mês, passou a ser executado por volta do décimo dia útil do mês. A segunda parcela, para os servidores que recebam remuneração superior ao teto máximo da primeira parcela (também no valor máximo de R\$ 3.000,00) passou a ser depositada por volta do dia 25 do mês. Por fim os servidores que fazem jus à parcela final (remunerações acima de R\$ 6.000,00) passaram a receber o valor restante da remuneração até o último dia útil de cada mês. Mesmo adotando esta metodologia, o cenário vem se comprovando cada vez mais crítico com possibilidade de atrasos ainda maiores ou, até mesmo, na redução do valor das duas primeiras parcelas.

A fim de priorizar a folha de pagamento (a qual demanda grande aporte financeiro) o governo passou a negligenciar o pagamento de fornecedores, acarretando outro grande problema diretamente influenciado pelas elevadas despesas com pessoal. Tais pagamentos, que por determinação legal devem ser executados em até trinta dias após o recebimento definitivo dos materiais e serviços fornecidos, passaram a ser realizados com atrasos muito superiores, em alguns casos superando o prazo máximo de noventa dias estabelecido pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Neste panorama é facultado aos fornecedores suspender temporariamente a execução dos contratos firmados, ou até mesmo exigir sua rescisão. Tais práticas passaram a ser adotadas pelos fornecedores com frequência, ocasionando incontáveis prejuízos à regular prestação de serviços públicos, uma vez que muitos dos materiais e serviços fornecidos possuem função estratégica, sendo imprescindíveis à boa manutenção dos processos públicos.

Tais ações são o reflexo de uma frustrada tentativa de se conter o déficit orçamentário do estado. Como as ações para alavancar as receitas se mostraram insuficientes foi necessário adotar medidas contingenciais de despesas, tais como os supracitados parcelamentos e atrasos. Frente a esta conjuntura, percebe-se que realmente há uma precária margem administrativa para adequar as despesas essenciais à realidade arrecadatória do estado, gerando uma excessiva exposição das contas públicas à conjuntura econômico-financeira.

4.2 Da aplicabilidade do conceito e sua validade teórico-científica e legal

Após apreciação teórica sobre o tema, tanto em caráter científico quanto jurídico, pode-se constatar que a aplicabilidade do conceito de “Calamidade Financeira” é desprovida de sustentação teórica e legal. Conforme nos apontaram os autores Santos e Nazareth (2017), bem como Mateus (2017), utilizados como principais referências teórico-científicas, o conceito de calamidade pública tratado pela legislação brasileira está necessária e intimamente ligado à ocorrência de desastres sobre a natureza, dos quais decorrem impactos significativos com substancial capacidade de ameaçar a vida, a segurança e a integridade social dos cidadãos acometidos por tal conjuntura.

Mateus (2017) afirma com segurança que as novas conceptualizações contemporâneas conferidas ao termo calamidade são incoerentes com a legislação brasileira que versa sobre a temática, a qual é, antes de tudo, orientada pelo próprio texto constitucional. Nessa perspectiva o autor assegura que a interpretação distorcida conferida ao termo pode ser compreendida como uma violação aos preceitos constitucionais, ferindo o princípio básico da legalidade e ameaçando a boa condução da gestão pública. Santos e Nazareth (2017) também adotam esta mesma linha de raciocínio, defendendo que o uso do termo “Calamidade Financeira” – e variações – é incongruente ao conceito de calamidade pública.

Reforçando tal entendimento, é válido recordar as definições legais sobre a questão debatida. De forma ampla, viu-se que a CF 88 em seu Art. 21, inciso XVIII, conferiu competência à União para planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações (BRASIL, 1988). Veja-se que o exemplo utilizado pela própria CF 88 para ilustrar o conceito de calamidade pública está intimamente relacionado a ocorrências de ordem natural. A Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, também abarca tal entendimento ao discorrer sobre as ações de Defesa Civil, as quais se dão por meio de atividades de socorro e assistência, em casos de calamidade pública, sinistros e outros flagelos (MINAS GERAIS, 1989). Os demais instrumentos normativos infraconstitucionais que tratam das ações de Defesa Civil (principal instrumento para administrar e solucionar a problemática da calamidade pública) abraçam a mesma lógica jurídica, depreendendo-se a íntima correlação entre calamidade e desastres sobre a natureza.

O Texto Constitucional e as normas mencionadas ofertam claro sentimento, segundo o qual, por emergência ou calamidade pública – autorizadas às ações excepcionais, estão entendidas ocorrências atípicas, mas provocadas sobre a natureza – a exemplo de calamidades, acidentes ou catástrofes. (MATEUS, 2017, p. 4-5).

De modo complementar, também é válido rememorar a ponderação de Mateus (2017) sobre a gestão financeira pública, a qual se distingue, por excelência, em um conjunto de ações humanas racionais e subordinadas à tomada de decisão do agente, o qual dispõe de uma gama de informações e instrumentos subsidiários às suas ações e deliberações. Logo, o agente público possui à sua disposição todo um conjunto de meios para bem executá-la, não estando suas decisões subordinadas à aleatoriedade de eventos, como ocorre com os desastres de origem natural, os quais muitas vezes não podem ser previstos ou evitados com eficiência e tempestividade. Portanto, as anomalias calhadas no âmbito financeiro são, necessariamente, muito díspares daquelas intrinsecamente relacionadas ao conceito tradicional (legalmente estabelecido) sobre a calamidade pública, posto que se contrapõem à ideia de incidentes sobre natureza/meio ambiente.

Nesta perspectiva, os resultados obtidos a partir da análise do conceito de Calamidade Financeira vão de encontro ao prenunciado pela hipótese inicial: o termo não possui consistência teórica e legal, sendo seu emprego equivocado e inconsistente perante a legislação brasileira. Sua utilização é, pois, um equívoco, uma vez que não possui sustentação clara, não sendo justificável e correta sua adoção.

4.2.1 Motivações e consequências da aplicabilidade indevida do conceito

A indevida interpretação e aplicabilidade do conceito de calamidade por parte dos entes públicos (políticos e administrativos) com a finalidade de abarcar o âmbito econômico-financeiro trouxe uma série de implicações para a Administração Pública do estado de Minas Gerais, afetando seus processos consideravelmente.

Dentre os motivos que conduziram para tal situação, pode-se destacar a ineficiência gerencial pública, incapaz de antever a necessidade de ajustes estruturais nos processos e na própria estrutura da Administração Pública a fim de enfrentar os inevitáveis impactos advindos das crises ocorridas, tanto a nível internacional quanto nacional. Sobral (2017) refere-se a tal condição de ineficiência utilizando-se da expressão “desgoverno”, na qual os gestores já haviam perdido a capacidade ação, planejamento e execução do Orçamento Público. Vale ressaltar que alguns “sinais de alerta” já eram perceptíveis desde 2013, quando os reflexos da crise internacional de 2008 começaram a se manifestar no Brasil. Neste período, as projeções econômicas já sinalizavam para uma necessidade no ajuste das contas públicas com o escopo de racionalizar e promover maior eficiência e economicidade na gestão financeira estadual. Tal ação minimizaria impactos futuros que, inevitavelmente, incidiriam

sobre as finanças públicas. Todavia poucas ações foram tomadas, tornando-se insuficientes para conter os impactos negativos.

Partindo das considerações de Santos e Nazareth (2017) infere-se que, diante desta realidade, restou aos agentes políticos executar uma medida paliativa pautada em lacunas interpretativas existentes na legislação a fim de justificar – e tentar contornar de modo mais acautelado – os problemas incidentes sobre a gestão das contas públicas. Logo, o objetivo central ao empregar juridicamente o conceito de “Calamidade Financeira” era demonstrar e justificar de forma transparente a situação caótica das finanças estaduais. Desse modo, esperava-se demonstrar que tão somente através da flexibilização de algumas determinações legais, dentre as quais se enquadram aquelas previstas pela LRF, seria possível assegurar o pleno funcionamento dos serviços públicos em meio a um cenário tão desfavorável.

Entretanto, conforme já debatido anteriormente, a emissão do decreto 47.101, de 05 de Dezembro de 2016 (MINAS GERAIS, 2016), estabelecendo calamidade pública no âmbito financeiro, não culminou na implementação de ações efetivas e adequadas à redução dos impactos negativos decorrentes da crise financeira e gerencial enfrentada pelo estado. Pelo contrário: o que se observou foi uma perpetuação de decisões e ações inconsistentes e ineficientes. Diante desta realidade, tal deliberação passou a ser questionada ativamente por órgãos fiscalizadores, os quais alegaram que a decretação de Calamidade Financeira estava sendo utilizada pelos agentes políticos como simples manobra jurídica, de modo a resguardá-los de possíveis penalidades aplicáveis pela LRF e demais normas regulamentadoras de boas práticas no contexto da gestão pública.

Neste sentido, a Confederação Nacional de Municípios – CNM também assegura que não existe qualquer previsão legal capaz de certificar a validação desses decretos de calamidade financeira, cabendo exclusivamente aos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) decidirem pelo seu deferimento e aprovação ou pela sua rejeição. Logo, valer-se das prerrogativas decorrentes de tais decretos torna-se uma prática de alto risco para os gestores públicos, os quais podem ser responsabilizados e penalizados em caso de indeferimento de tais instrumentos legais. Mateus (2017) compartilha deste mesmo juízo, e acrescenta que o novo gestor público não pode esquivar-se de suas responsabilidades político-administrativas. Pelo contrário, o mesmo deve se pautar na fiel observância aos princípios públicos a fim de garantir a prevalência do interesse público.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo se propôs a apresentar de modo aprofundado o fenômeno da Calamidade Pública, especificamente no que concerne à Calamidade Financeira. O objetivo central se pautou em analisar cientificamente a aplicabilidade do conceito de “Calamidade Financeira”, vislumbrando-se as particularidades inerentes a esta conjuntura no Estado de Minas Gerais, no período de 2010 a 2017. Considerando-se tal objetivo basilar, e utilizando-se da metodologia proposta, constatou-se que a decretação do estado de calamidade no estado de Minas Gerais, ainda que possuindo motivações factíveis e verificáveis, não possui validade teórico-científica e legal, sendo sua aplicabilidade um equívoco visivelmente incoerente perante a legislação brasileira que versa sobre a temática.

Pelas análises realizadas foi possível constatar que as particularidades vivenciadas pelo referido estado foram provocadas por uma soma de fatores, os quais foram impulsionados por eventos adversos, tais como a crise internacional de 2008 e a crise fiscal instaurada em nível nacional. Retração na atividade econômica, incapacidade de alavancagem da arrecadação, elevação descomensurada de despesas e acentuação da dívida pública são alguns fatores que, aliados a um modelo gerencial ineficiente e à inobservância das recomendações legais de caráter prudencial, acarretaram um cenário extremamente desfavorável para as contas públicas do estado.

Tais resultados conferem validade às hipóteses erigidas inicialmente. Em relação à primeira hipótese, foi comprovado que a aplicabilidade do conceito de Calamidade Financeira de fato não possui consistência teórico-científica e legal, sendo sua utilização um equívoco. Considerando a segunda hipótese foi verificado que a conjuntura calamitosa, formalizada pelo Decreto 47.101 (MINAS GERAIS, 2016), acarretou, de fato, uma série de impactos significativos sobre os processos de gestão e prestação de serviços públicos no estado de Minas Gerais. Tais impactos foram decorrentes da flexibilização proporcionada pelo referido decreto, garantindo permissividade à inobservância de princípios e normas basilares definidas pela LRF, ainda que tal ação seja juridicamente inconsistente. Logo, vários processos, desde os mais básicos até os mais complexos, foram impactados significativamente pelo desajuste financeiro, o que provocou mudanças substanciais nas rotinas dos órgãos públicos mineiros, afetando consideravelmente a prestação de serviços públicos.

Os resultados obtidos pelo presente estudo apresentam certa similaridade aos resultados obtidos por outros autores que trataram sobre o assunto com devido critério científico, tais como Mateus (2017), Santos e Nazareth (2017), Mercês e Freire (2017) e Sobral (2017). Tais autores ao discorrerem sobre o tema da Calamidade Financeira e suas particularidades, ainda que utilizando-se de diferentes procedimentos metodológicos e visando diferentes objetivos conclusivos, convergem à ideia de que o conceito de Calamidade Financeira é desprovido de validade jurídica e sua aplicação não possui respaldo legal. Além disso, demonstram que a decretação formal de tal conjuntura, além de não ser juridicamente coerente, pode implicar em substanciais mudanças nos processos da Administração Pública, afetando a qualidade dos serviços prestados mais negativamente que positivamente.

A metodologia utilizada demonstrou-se adequada à obtenção dos resultados pretendidos. Salienta-se que tais resultados alcançados conferem espaço para o desenvolvimento de estudos científicos complementares, recomendando-se a utilização de abordagens metodológicas distintas a fim de propiciar novas contribuições científicas ao tema.

REFERÊNCIAS

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

ANDRADE, Mário Cesar da Silva. Dependência financeira dos municípios brasileiros: entre o federalismo e a crise econômica. **Revista Espaço Acadêmico**, Rio de Janeiro, n. 185, p.71-82, out. 2016. Mensal. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/31073>>. Acesso em: 14 maio 2018.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 4. ed. rev., ampl. e atual.. São Paulo: Globo, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 25 mar. 2018.

_____. Decreto nº 7.257, de 04 de agosto de 2010. Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências. **Decreto Nº 7.257, de 4 de Agosto de 2010**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em: 28 mar. 2018.

_____. Decreto nº 1.080, de 08 de março de 1994. Regulamenta o Fundo Especial para Calamidades Públicas (Funcap) e dá outras providências. **Decreto Nº 1.080, de 08 de março de 1994**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1080.htm>. Acesso em: 28 mar. 2018.

_____. Decreto-Lei nº 950, de 13 de outubro de 1969. Institui no Ministério do Interior o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) e dá outras providências. **Decreto-Lei nº 950, de 13 de outubro de 1969**. Brasília. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-950-13-outubro-1969-375396-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

_____. Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução

de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. **Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12340compilado.htm>. Acesso em: 28 mar. 2018.

_____. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm>. Acesso em: 28 mar. 2018.

_____. Lei nº 12.983, de 02 de junho de 2014. Altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil, e as Leis nºs 10.257, de 10 de julho de 2001, e 12.409, de 25 de maio de 2011, e revoga dispositivos da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. **Lei nº 12.983, de 02 de junho de 2014**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12983.htm>. Acesso em: 28 mar. 2018.

_____. 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. **Lei Complementar Nº 101, de 4 de Maio de 2000**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 28 mar. 2018.

_____. MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional - STN. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2017**. 2017. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-2017>>. Acesso em: 29 jun. 2018

_____. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Instrução Normativa nº 02, de 20 de dezembro de 2016. Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos e dá outras providências. **Instrução Normativa nº 02, de 20 de Dezembro de 2016**. Brasília. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/documents/3958478/0/Instru%C3%A7%C3%A3o+Normativa+N+02++VERSAO+PARA+PUBLICA%C3%87%C3%83O-21.12.16.pdf/dfce339a-4aa9-4d39-8220-a9a9c3434779>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

_____. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Legislação. 2018.** Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/defesacivil/legislacoes>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

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_anos_90.pdf>. Acesso em: 13 maio 2018.

_____. Estado e mercado no novo desenvolvimentismo. **Revista de La Cepal: Nueva Sociedad Especial em Português**, Santiago de Chile, n. 92, p.156-173, ago. 2007. Quadrimestral. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.Estado_mercadoNoNovoDesenvolvimento.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2018.

_____; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CARDEAL, Wagner Januário; BARCELOS, Marcos Aurélio. Fontes de recursos federais para ações de defesa civil. **Revista Ordem Pública e Defesa Social**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p.121-132, jan- jun. 2016. Semestral. Disponível em: <<https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/download/114/107>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

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

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria e controle interno na administração pública: evolução do controle interno no Brasil: do Código de Contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003: guia para atuação das auditorias e organização dos controles internos nos Estados, municípios e ONG's**. São Paulo: Atlas, 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Estado de Calamidade Financeira atinge os Municípios Brasileiros**. Brasília (DF), 2017. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/16012017_Calamidade_Financeira_com_enquete_ultimo_2.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2018.

CRISE, In: **DICIONÁRIO Brasileiro de Língua Portuguesa Michaelis**. Melhoramentos Ltda, 2018. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/crise/>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

CRUZ, Cláudia Ferreira da; AFONSO, Luís Eduardo. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 52, n. 1, p.126-148, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000100126&lang=pt>. Acesso em: 15 ago. 2018.

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

DALMONECH, Luiz Fernando; TEIXEIRA, Arilton; SANT'ANNA, José Mário Bispo. O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal nº101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 45, n. 4, p. 1173-1196, Ago. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000100126&lang=pt>. Acesso em: 15 ago. 2018.

DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

ECCLESTON, Richard; KREVER, Richard. *The future of federalism: Studies in fiscal federalism and state-local finance series*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited. 2017. Disponível em: <<https://www.elgaronline.com/view/9781784717773.xml>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

ELALI, André. A crise financeira global sob a ótica da concorrência fiscal internacional / *The global financial crisis from the perspective of international tax competition*. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 5, n. 2, p.405-424, jul. 2009. Semestral. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322009000200008&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 15 maio 2018.

FELIX, Eliane Maria; SEDIYAMA, Gislaíne Aparecida Santana; ANJOS, Daniela Araújo dos. Transparência Pública Municipal: O caso dos Municípios Mineiros que Decretaram Calamidade Financeira. In: VIII CONGRESSO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE - ADCONT 2017, Rio de Janeiro: 2017. **Anais...** Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2017. Disponível em: <<http://adcont.net/index.php/adcont/AdCont2017/paper/view/2754>>. Acesso em: 01 maio 2018.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. Globalização e crise no Estado Nacional. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 40, n. 2, p.30-50, abr. 2000. Semestral. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v40n2/v40n2a05.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

GENTIL, Denise; HERMANN, Jennifer. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 3, p.793-816,

dez. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182017000300793&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 15 maio 2018.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 5 ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HOBBS, Thomas. **Leviatã** (1651). Trad. Eunice Ostrenky. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Produto interno bruto (PIB) real**. 2018. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?serid=38414>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo civil** (1689). Trad. Júlio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARTINS, Alan; SCARDOELLI, Dimas Yamada. **Direito Tributário para concursos**. 2 ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: JusPODIVM, 2017.

MATEUS, Wilson Roberto. **A edição de decretos municipais reconhecendo emergência ou calamidade financeira (?) e a sua validade frente à sistemática do direito financeiro**. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/estado_de_emergencia_ou_calamidade_financeira.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MERCÊS, Guilherme; FREIRE, Nayara. Crise fiscal dos estados e o caso do Rio de Janeiro / *State fiscal crises, and the case of Rio de Janeiro*. **Revista do Departamento de Geografia**, Rio de Janeiro, n. 31, p.64-80, dez. 2017. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/32070>>. Acesso em: 16 maio 2018.

MINAS GERAIS. Constituição Estadual (1989). Constituição do Estado de Minas Gerais, de 21 de setembro de 1989. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

_____. Decreto 47.101, de 05 de dezembro de 2016. Decreta situação de calamidade

financeira no âmbito do Estado. **Decreto 47.101, de 05 de dezembro de 2016**. Minas Gerais. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47101&ano=2016>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA. **Finanças Públicas**. 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/>. Acesso em: 29 jun. 2018.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA. **Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado de Minas Gerais: 2015-2017 (Décima Terceira Revisão)**. 2015 Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/programadeajuste/programarestruturacao_2015_2017.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2018

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA. **Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado de Minas Gerais: 2017-2019 (Décima Quarta Revisão)**. 2017. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/programadeajuste/programarestruturacao_2017_2019.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2018

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. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/riae/article/view/31712>>. Acesso em: 13 maio 2018.

OLIVEIRA, Francisco Cardozo; MEIRA JUNIOR, José Julberto. Uma análise pontual da intervenção estatal como meio de obtenção dos direitos fundamentais ante a realidade atual do estado brasileiro / *A spot analysis of government intervention as a means of obtaining fundamental rights before current reality of the brazilian state*. **Administração de Empresas em Revista**, Curitiba, v. 17, n. 18, p.1-28, 2017. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/admrevista/article/view/2206/1383>>. Acesso em: 14 maio 2018.

OREIRO, José Luis. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. **Revista Estudos Avançados**, [s.l.], v. 31, n. 89, p.75-88, abr. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100075>. Acesso em: 12 jul. 2018.

PINHEIRO, Hésio Fernandes. Calamidade Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 36, p.1-9. 1954. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/13699/12597>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da Pesquisa Aplicável às Ciências Sociais. In: BEUREN, Ilse Maria (Org.) **Como Elaborar Trabalhos monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

REIS, Bruno P. W. O Mercado e a norma: o Estado moderno e a intervenção pública na economia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 8, n. 52, p.55-79, abr. 2003. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/107/10705204/>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

RIO DE JANEIRO. Decreto 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. **Decreto 45.692, de 17 de junho de 2016**. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.aje.fazenda.rj.gov.br/aje/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afzLoop=4094454252551082&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC310494&_adf.ctrl-state=lwyyoi3qw_9>. Acesso em: 28 mar. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto 53.303, de 21 de novembro de 2016. Decreta estado de calamidade financeira no âmbito da Administração Pública Estadual. **Decreto 53.303, de 21 de novembro de 2016**. Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2053.303.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

RODRIGUES, Auro de Jesus. **Metodologia Científica**. 4 ed. rev. ampl. Aracaju: Unit, 2011.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político** (1762). Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. . **Orientações do Tribunal de Contas aos Municípios frente à situação de emergência e calamidade pública**. 2017. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Emergencia_e_calamidade_publica_0.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2018.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; NAZARETH, Paula Alexandra. Crise fiscal e seus impactos nas relações interfederativas: 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: <www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/download/32055/22976>. Acesso em: 27 mar. 2017.

SCHNEIDER, Gabriela. Dos Estados Liberal e Social ao Estado Democrático: revisitando o princípio do “Juiz Natural” nas Constituições brasileiras (1824-1988). **Direito e Democracia**, Canoas, v. 12, n. 2, p.90-106, jul. 2011. Semestral. Disponível em: <www.periodicos.ulbra.br/index.php/direito/article/download/2620/1845>. Acesso em: 21 maio 2018.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL - STN. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais**. 2017. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-2017>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. A crise no estado do Rio de Janeiro entendida não apenas como uma questão financeira / *The Rio de Janeiro state' crisis understood not only as a financial issue*. **Revista do Departamento de Geografia**, Rio de Janeiro, n. 31, p.34-63, dez. 2017. Semestral. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/viewFile/32056/22977>>. Acesso em: 13 maio 2018.

VIANA, Nildo. Crise financeira, Estado e regularização jurídica / *Financial crisis, State and legal regularization*. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 5, n. 2, p.377-386, jul. 2009. Semestral. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1808-24322009000200006&lng=pt&nrm=is>. Acesso em: 15 maio 2018.

VIEIRA, José Guilherme Silva. **Metodologia de pesquisa científica na prática**. 1 ed. Curitiba: Editora Fael, 2011.