

Opinião: Organização das finanças municipais na calamidade

Os efeitos da Covid-19 crescem em larga escala e, com eles, o poder público deve apresentar uma capacidade de resposta imediata, o que inclui a ampliação do atendimento da rede de saúde, medidas em relação à economia e também intervenções de caráter unilateral lastreadas pelo poder de polícia, como o fechamento de estabelecimentos comerciais já decretados por todo o país.



José Maurício Conti inclusive alerta para a atuação do

orçamento público em fases anticíclicas no sentido de interferência na economia, de modo a "reverter tendências do comportamento dos agentes econômicos, o que pode ser extremamente relevante em épocas de crises agudas e temporárias, mitigando os efeitos danosos à sociedade" [\[1\]](#) e exemplo disso é a sinalização do Governo Federal de fomentar setores produtivos que sofrem as consequências da falta de circulação de pessoas, tais como a aviação, a hotelaria, os bares e os restaurantes.

A *capacidade reage* do poder público aos efeitos da pandemia decorrente do coronavírus deve ser eficiente, e sobre aquele princípio é oportuna a lembrança de Vladimir da Rocha França no sentido de que "há respeito à eficiência quando a ação administrativa atinge materialmente os seus fins lícitos, e por vias lícitas. Quando o administrado se sente amparado e satisfeito na resolução dos problemas que ininterruptamente leva à Administração. O princípio da eficiência administrativa estabelece o seguinte: toda a ação administrativa deve ser orientada para a concretização material e efetiva da finalidade posta pela lei, segundo os cânones do regime jurídico-administrativo". [\[2\]](#)

Em virtude da submissão do Estado à Constituição, as medidas estatais necessitam de atos normativos prévios para legitimarem a sua atuação, mas o problema é que as respostas à Covid-19 devem ser imediatas e a velocidade da atuação da administração pública resta comprometida pelo trâmite legislativo de uma proposta normativa conforme o sistema de governo brasileiro.

Dentro desse panorama, em que pese a separação de poderes com o respectivo controle recíproco, bem como a tramitação prévia em comissões legislativas, tais como a de Constituição e Justiça, que faz um juízo de admissibilidade prévio sobre a pertinência constitucional de um projeto de lei, o ordenamento jurídico apresenta uma alternativa unilateral para o Poder Executivo Federal, desde que comprovadas relevância e urgência sobre a matéria: a medida provisória.



Característica do sistema presidencialista brasileiro, a MP outorga ao Poder Executivo uma *legiferância* com natureza *sui generis*: o ato normativo já *nasce* com plena eficácia e posteriormente tramita no Congresso, que pode ou não ratificar os seus efeitos e, caso perceba que aquelas diretrizes normativas não correspondam ao interesse público, o parlamento pode modular os seus efeitos através de Decreto-Legislativo.

Enquanto responsável por delimitar diretrizes quanto ao planejamento e à defesa permanentes contra as calamidades públicas, nos termos do artigo 21, inciso XVIII, da Constituição Federal, a União editou a Lei nº 13.979/2020, também conhecida como "lei coronavírus", que estabelece medidas de enfrentamento à doença.

Além dela, também editou medidas provisórias que objetivam atenuar os efeitos daquela pandemia no cenário econômico, com impactos nas relações trabalhistas e obrigações tributárias, caso das Medidas Provisórias nºs 927/2020 e 936/2020.

No contexto da Covid-19, as ações institucionais do Estado devem ultrapassar as obrigações de fazer (alocações de recursos) e se bifurcar também em condutas proibitivas, como são os casos dos isolamentos sociais, situações em que a Administração Pública interfere no direito de ir e vir do cidadão.

Para desenvolver políticas públicas voltadas para o enfrentamento do coronavírus, é preciso que a Administração Pública estabeleça, de maneira objetiva e transparente, as diretrizes pelas quais o gestor público deve atuar.

Para isso, em consonância com recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS), a "lei coronavírus" prevê nos termos do seu artigo 2º a possibilidade de isolamento (segregação social de pessoas contaminadas) e quarentena (restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes) e, nesse sentido, aquele diploma normativo ainda delega competência ao Presidente da República para estabelecer os serviços públicos e atividades essenciais passíveis de funcionamento durante a pandemia (artigo 3º, §§8º e 9º).

Isso quer dizer que o exercício do direito de ir e vir, garantia fundamental e uma das características do Estado Democrático de Direito, pode ser mitigado como estratégia de combate ao coronavírus.

Sobre as medidas restritivas, o Estado de São Paulo, que possui a maior economia entre os estados federados, determinou, em 22 de março, o fechamento do comércio, exceto serviços essenciais de alimentação, abastecimento, saúde, bancos, limpeza e segurança, pelo período de 15 dias em todos os seus 645 municípios (Decreto Estadual nº 64.881/2020 [\[3\]](#)), período que será estendido até 22 de abril [\[4\]](#).

Outro Estado, como o Rio de Janeiro, ensaiou ações que extrapolam a sua atuação institucional, tais como a suspensão de atividades aeroportuárias (Decreto Estadual nº 46.980/2020 [\[5\]](#)), assim como a Bahia, que suspendeu temporariamente a circulação de ônibus interestaduais em seu território, nos termos do Decreto Estadual nº 19.549/2020 [\[6\]](#), atividades de competência da União, nos termos do artigo 22, inciso IX, da Constituição Federal.



No Rio Grande do Norte, o Poder Executivo estadual estabeleceu como critério para o fechamento compulsório das atividades comerciais a utilização de sistema artificial de circulação de ar, por ar condicionado, ventiladores ou similares consoante o Decreto Estadual nº 29.583/2020. [7]

Ocorre que aquela interferência no exercício do direito de ir e vir e na ordem econômica pelos Estados aparenta ser excessiva porque compete à União dispor sobre a matéria, mas o Supremo Tribunal Federal decidiu, em sede cautelar na ADI 6341/DF, que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem legislar sobre procedimentos a serem adotados no combate ao coronavírus porque se tratam de ações correlatas à saúde, assunto de competência concorrente nos termos do artigo 23, inciso II, da Constituição Federal.

Estabelecida a diretriz normativa que moldura as ações institucionais, é preciso que o gestor público planeje suas atividades e, para isso, deve levar em consideração três fatores: a) disponibilidade orçamentária; b) capacidade financeira; e, c) demanda do interesse público que administra.

Além de dimensão orçamentária (autorização de gastos), financeira (efetiva disponibilização de recursos para custear ações) e da própria matriz normativa decorrente do sistema constitucional (leis como, por exemplo, a que rege as contratações), o planejamento institucional das políticas públicas deve levar em consideração o seu aspecto territorial.

Ações interventivas para a promoção do desenvolvimento, as políticas públicas são estruturadas pelas demandas da sociedade e a Covid-19 deixa patente outro viés que lhe é característico: a integração entre os agentes envolvidos, que, no campo do Direito Administrativo e Financeiro, são os gestores públicos, ou agentes políticos.

As estratégias clínicas de enfrentamento ao coronavírus estão no campo experimental e desaguam em uma recomendação rude e invasiva: a permanência da sociedade dentro de casa, que evita o congestionamento, o estrangulamento e até mesmo o colapso da estrutura do Sistema Único de Saúde (SUS).

É incontroverso o fato de que a Covid-19 é uma doença que transcende qualquer aspecto territorial. É tanto que, com origem na China, já deu a volta ao mundo. Mas a questão é: qual a melhor eficácia para o seu enfrentamento, enquanto a indústria farmacêutica ainda não oferece um reagente capaz de combatê-la com resultados?

Em que pese ser regido pela universalização e pela descentralização do atendimento, o SUS não apresenta, para agora, estrutura logística eficaz no enfrentamento da doença.

Exemplo disso é a demanda por máscaras e demais insumos correlatos à produção individual do trabalhador em saúde, leitos, tanto em enfermarias quanto de internação em Unidades de Terapia Intensiva (UTIs) e, principalmente, a própria questão dos respiradores, tão importantes para os pacientes em estado crítico.



É tanto que de maneira suplementar à estrutura hospitalar já existente, o que se tem visto é a reorganização logística em hospitais de campanha: unidades específicas que estão sendo montadas para o pronto-atendimento aos "covidianos".

Em termos de Estados, os governadores estão se articulando e, como possuem uma estrutura administrativa e financeira maior do que os municípios, é natural que planejem atividades em uma perspectiva macro a partir do sistema de regulação próprio do SUS. Dessa forma, estabelecem como e quem atender. É como se delimitassem um público-alvo.

E quanto aos municípios? Como devem se estruturar? O que o Direito sugere? Em virtude da especificidade do tratamento para a Covid-19, como também baseado no fato de que os Governos estaduais planejam suas atividades de maneira macro, qual a estratégia de enfrentamento para os municípios, que não possuem tanta ressonância financeira para custear serviços de saúde? Como organizar as suas finanças?

Mesmo com a abertura de créditos extraordinários pela União nos termos das Medidas Provisórias nºs 924, 940 e 941/2020, que serão objetos de transferências voluntárias para Estados e municípios, é de fundamental importância que os entes que receberão verbas para o combate ao coronavírus façam a devida adequação orçamentária, porque *"o processo de planejamento orçamentário é um pouco rígido e, uma vez aprovado o orçamento, que é a autorização de gastos do poder público, é difícil uma mudança estruturante em termos de alocação de recursos para uma atividade inesperada, o que não impede a abertura de créditos adicionais àqueles até então planejados e respectivamente aprovados"*. [8]

Como a Constituição determina que o controle da qualidade do gasto público deve levar em consideração a eficácia e a eficiência, nos termos do artigo 74, inciso II, a Administração Pública municipal também possui como *poder reagente* ao coronavírus uma alternativa juridicamente viável: a instituição de consórcios públicos, associação pública regida pela Lei Nacional nº 11.107/2005.

Não é solução definitiva, mas é estratégia de enfrentamento. Municípios limítrofes devem fazer um planejamento integrado levando em consideração as suas especificidades territoriais e, inclusive, negociar a compra de insumos através dos ganhos da economia de escala.

No Direito Administrativo e Financeiro, a forma consorciada de gestão é uma resposta estratégica que leva em consideração o aspecto territorial da política pública, com ferramentas aptas à profilaxia e ao tratamento específico, além de ser instrumento de posicionamento estratégico no que diz respeito à regulação para os hospitais de campanha.

Vale lembrar que a *"celebração de consórcios públicos requer um estudo prévio do estado administrativo e das finanças do respectivo ente federativo consorciante e, uma vez detectada a viabilidade de pactuação, aquele instrumento jurídico é uma alternativa ao estado de crise fiscal diante da obrigatoriedade do adimplemento dos direitos prestacionais decorrente da teoria dos direitos sociais"*. [9]



A organização das finanças públicas envolve a persecução pela qualidade do gasto público e é delimitada em um primeiro momento pelo planejamento administrativo das ações institucionais do Estado e, posteriormente, pela escolha política em relação à alocação do gasto.

É preciso que o gestor esteja atento porque, conforme alertam Élide Graziane, José Roberto Afonso e Leonardo Ribeiro, *"ninguém quer diante de uma calamidade pandêmica que haja omissão ou atuação tardia e insuficiente, inclusive sob risco de um genocídio, em termos sanitário, social e econômico"*. [10]

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto. PINTO, Élide Graziane. RIBEIRO, Leonardo Cezar Ribeiro. Calamidade, Regras Fiscais e responsabilização – parte II. **Revista Digital Consultor Jurídico, 06/04/2020**

ARAÚJO, Mário Augusto Silva. Consórcios Públicos: a alternativa do federalismo ao estado de crise fiscal. **Revista Digital Consultor Jurídico, 03/09/2019.**

ARAÚJO, Mário Augusto Silva. Qual o impacto do coronavírus no Direito Financeiro? **Revista Digital Jota, 20/03/2020**

CONTI, José Maurício. Direito Financeiro em tempos de coronavírus. **Revista Digital Jota, 19/03/2020**

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa na Constituição Federal. **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, v. 220

[1] CONTI, José Maurício. Direito Financeiro em tempos de coronavírus. **Revista Digital Jota, 19/03/2020.** Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/direito-financeiro-em-tempos-de-coronavirus-19032020> acesso em 07/04/2020.

[2] FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa na Constituição Federal. **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, v. 220, p. 165-177, abr. 2000. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47532/45218> acesso em 07/04/2020.

[3] Disponível em <https://www.saopaulo.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/decreto-quarentena.pdf> acesso em 07/04/2020

[4] <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/governo-de-sao-paulo-prorroga-quarentena-ate-22-de-abril/> acesso em 07/04/2020



[5] <https://coronavirus.rj.gov.br/decretos/> acesso em 07/04/2020

[6] <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-19549-de-18-de-marco-de-2020> acesso em 07/04/2020

[7] http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20200402&id_doc=678994 acesso em 07/04/2020

[8] ARAÚJO, Mário Augusto Silva. Qual o impacto do coronavírus no Direito Financeiro? **Revista Digital Jota, 20/03/2020**

[9] ARAÚJO, Mário Augusto Silva. Consórcios Públicos: a alternativa do federalismo ao estado de crise fiscal. **Revista Digital Consultor Jurídico, 03/09/2019**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-set-03/opiniao-consorcios-publicos-alternativa-crise-fiscal> acesso em 07/04/2020

[10] AFONSO, José Roberto. PINTO, Élica Graziane. RIBEIRO, Leonardo Cezar Ribeiro. Calamidade, Regras Fiscais e responsabilização – parte II. **Revista Digital Consultor Jurídico, 06/04/2020**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-abr-06/opiniao-calamidade-regras-fiscais-responsabilizacao-parte-ii> acesso em 07/04/2020

Date Created

17/04/2020