

# O RECONHECIMENTO DO ESTADO DE CALAMIDADE FINANCEIRA MUNICIPAL NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A VIOLAÇÃO AO SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CONTROLE EXTERNO

## THE RECOGNITION OF THE STATE OF MUNICIPAL FINANCIAL CALAMITY IN THE FISCAL RESPONSIBILITY LAW AND THE VIOLATION OF THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF EXTERNAL CONTROL

SANDRO MARCOS GODOY\*

CARLOS ALEXANDRE LIMA DE SOUZA\*\*

### RESUMO

O presente artigo tem como estudo o instituto da declaração e o reconhecimento do estado de calamidade financeira municipal, a inserção em regime de afrouxamento ao cumprimento de regras orçamentárias nos termos do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal. O estudo inicia com análise da gestão pública e o exercício da atividade financeira do Estado, com breve verificação histórica sobre a reforma na administração pública que redefiniu a gestão pública. Seguidamente, será avaliado o tema de controle da atividade financeiro do Estado no Brasil perlustrando o conceito, a legislação infraconstitucional e o tratamento outorgado pela Constituição Federal. Noutro momento, será debruçado estudo sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal com análise pormenorizada do instituto da calamidade financeira no município prevista no art. 65 da LRF. Passa-se, em seguida, a verificar a incompetência outorgada por norma infraconstitucional das Assembleias Legislativas em reconhecer a calamidade financeira dos municípios com violação a dispositivos constitucionais. Finalmente, é verificado a ausência de normatização quanto aos critérios identificadores do estado calamitoso que pode resultar no uso desordenado do presente instituto. Para o estudo, utilizou-se

### ABSTRACT

*This article studies the institution of the declaration and recognition of the state of financial calamity in a municipality and the inclusion in a regime of relaxation in compliance with budgetary rules in accordance with the foreseen term of art. 65 of the LRF. The study begins with an analysis of public management and the exercise of the State's financial activity, with a brief historical verification of the reform in public administration that redefined public management. Next, the topic of control of the State's financial activity in Brazil will be evaluated, analyzing the concept, infra constitution legislation and the treatment granted by the Federal Constitution. At another time, a study will be carried out on the Fiscal Responsibility Law with a detailed analysis of the institute of financial calamity in the municipality provided for in art. 65 of the LRF. We then proceed to verify the incompetence granted by infra constitutio rule of the Legislative Assemblies in recognizing the financial calamity of municipalities in violation of constitutional provisions. Finally, the lack of standardization regarding the criteria identifying the calamitous state that could result in the disordered use of*

\* Pós-doutor em Direito pela Università degli Studi di Messina, Itália. Professor permanente do Programa de Mestrado e Doutorado e da graduação na UNIMAR – Universidade de Marília. E-mail: sandromgoday@uol.com.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8749-395X>.

\*\* Doutorando em Direito pela UNIMAR – Universidade de Marília. Mestre em Direito pela mesma instituição. E-mail: calesadv@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3414-0293>.

do método dedutivo com ampla pesquisa exploratória bibliográfica em livros e revistas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Controle externo. Calamidade Financeira Municipal. Lei de Responsabilidade Fiscal. Inconstitucionalidade.

*this institute is verified. For the study, the deductive method was used with extensive exploratory bibliographic research in books and magazines.*

**KEYWORDS:** *External control. Municipal Financial Calamity. Fiscal Responsibility Law. Unconstitutionality*

## 1 INTRODUÇÃO

Com a reforma do sistema de administração pública, o atual modelo de gestão pública que desapareceu do sistema burocrático fixou-se no modelo gerencial que procura dar cumprimento à uma gama de serviços públicos e obrigações constitucionais no que refere ao bem-estar da população a fim de que os serviços públicos não sejam interrompidos através do planejamento.

Para que o Estado consiga cumprir com as obrigações constitucionais e manter a vasta gama de serviços públicos colocados à disposição da população mister se faz a existência de recursos financeiros, corrobora a existência de uma boa gestão orçamentária, mesmo porque tais recursos são geridos por gestores públicos que são cidadãos comuns escolhidos por vontade popular através do processo eleitoral.

O pátrio ordenamento jurídico impôs rígidas regras financeiras e orçamentárias, ainda somado a um sistema de controle das finanças públicas interno e externo, tudo para que o gestor público cumpra as disposições constitucionais e legais e tenha limites em suas condutas discricionárias para evitar que ocorra excessos no trato com os recursos públicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal se apresenta como norma baluarte de controle da gestão pública, servindo como ferramenta de imposição a observância aos comandos constitucionais.

Contudo, a rigidez orçamentária passa a ser flexibilizada quanto existente o estado de calamidade financeira, tal situação ocorre para que a governança não torne inviável diante das crises econômicas, conforme prevê a LRF no art. 65.

Não há que olvidar que em época de enfrentamento ao Covid-19 muitos municípios utilizaram das disposições do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal e requereram perante as respectivas Assembleias Legislativas a declaração e o respectivo enquadramento no estado de calamidade financeira tendo em vista a queda na arrecadação somado aos altos custos com o enfrentamento ao covid-19. A solicitação do estado de calamidade financeira procurou flexibilizar as obrigações financeiras e orçamentária dando mais fôlego ao gestor público, principalmente o final do ano de 2020 que encerrava legislatura municipal.

Em que pese auxílios financeiros outorgados pela União, foi em grande monta o número de Municípios brasileiros que utilizaram da situação de calamidade financeira prevista na lei de Responsabilidade Fiscal, muitos sem qualquer estudo prévio orçamentário e quiçá planejamento.

Dessa forma, o presente trabalho analisará detalhadamente as questões acima ventiladas apontando eventuais falhas legislativas nesse processo de autodeclaração municipal e reconhecimento parlamentar.

## 2. GESTÃO PÚBLICA E ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

A reforma na administração pública, que teve como marco inicial a edição do Decreto-Lei n. 200/67, redefiniu o papel do Estado para que a gestão pública desapegasse do antigo modelo burocrático surgido em 1938, e promovesse a adoção de um modelo de controle de resultados denominado modelo gerencial que tem como função primordial a busca do bem-estar da população.

Esse fato tornou-se ainda mais evidente quando o Estado capitalista se transmutou para o Estado social assumindo um número crescente de serviços destinados a " (...) realização do bem comum que se concretiza por meio do atendimento das necessidades públicas ...".<sup>1</sup>

O Estado de bem-estar social é fruto de movimentos históricos, tendo como estopim a urgência do Estado em promover e garantir as necessidades básicas para a sociedade tendo em vista o fracasso do liberalismo. Com o liberalismo, o Estado se preocupava somente com a justiça, defesa nacional e obras públicas de instituições que não fossem de interesse privada, conforme pregava o economista Adam Smith.

O fim do liberalismo importou na transmutação para a existência de um Estado de livre iniciativa, regulador, que vem de encontro com os pensamentos de Foucault. Nessa mudança procurou inserir a população não somente como força soberana para o trabalho, mas também como um elemento portador de necessidades e aspirações de um bem-estar que exige a atuação estatal<sup>2</sup>.

A nova ordem constitucional de 05 de outubro de 1988 corroborada as reformas ocorridas na Administração Pública, procurou corrigir a antiga administração burocrática mediante a remodelação do regime republicano através de programas de fornecimento de serviços públicos para atender o interesse comum da coletividade com um governo mais responsável, jungido a uma participação popular mais efetiva.<sup>3</sup>

---

1 PASCOAL, Valdecir. *Direito Financeiro e Controle Externo*. 7ª. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 04.

2 FERREIRINHA, Isabella Maria Nunes; RAITZ, Tânia Regina. As relações de poder em Michel Foucault: reflexões teóricas. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro/RJ, mar./abril 2010, p. 373.

3 SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ROSOLEN, André Vinícius. Governança do Estado e o direito

Robson Costa e Marli Vieira esclarecem que a busca de bons resultados na gestão pública exige a presunção “que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau limitado de confiança; (...) o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os gestores públicos é o contrato de gestão.”<sup>4</sup> Essa confiabilidade reflete diretamente no uso dos recursos financeiros e orçamentários da entidade política organizada.

Para que o Estado consiga cumprir suas finalidades e objetivos constitucionais na busca do bem comum da população mister, se fará a existência de recursos financeiros, sem esse o ente fica impedido de movimentar a máquina administrativa e propiciar uma boa gestão pública em favor da população. Situação essa que prejudica a continuidade da prestação dos serviços públicos postos à disposição da população.

A *atividade financeira* surge como ferramenta importante para que o Estado promova um conjunto de ações destinadas as necessidades públicas de tal forma a promover uma boa gestão que possui a finalidade de o obter, criar, gerir e despender os meios patrimoniais que possibilitem ao Estado o desempenho daquelas outras atividades que se referem à realização de seus fins.

Ricardo Lobo Torres<sup>5</sup> conceitua a atividade financeira como sendo “o conjunto de ações do Estado para obtenção da receita e a realização dos gastos para o atendimento das necessidades públicas.”

Esse modelo de gestão pública abandona qualquer ideia de perpetuação no poder em contradição ao que pregava o filósofo Nicolau Maquiavel. Em seu livro “*O Príncipe* Maquiavel”, sugere uma governança que insere a economia como elemento de controle aos comportamentos individuais ou coletivos, isso se faz para que seja alcançado a eficiência na prestação dos serviços públicos.

Para o filósofo francês Michel Foucault<sup>6</sup>, “Governar um Estado significará, portanto, estabelecer a economia ao nível geral do Estado, isto é, ter em relação aos habitantes, às riquezas, aos comportamentos individuais e coletivos, uma forma de vigilância, de controle tão atenta quanto à do pai de família.”

Importante verificar que a atividade financeira do Estado não se resume simplesmente a questões arrecadatórias, engloba elementos econômicos, políticos e jurídicos que resultam num conjunto de atos tendentes à obtenção

---

(dever) à boa Administração Pública: A regra da observância aos preceitos constitucionais. In: *Revista Argumentum*, Marília/SP, v. 18, n. 3, 2017, p. 667.

4 COSTA, Robson Antônio Tavares; SOUZA, Marli Vieiro Pontes. A Percepção Holística Da Administração Gerencial No Serviço Público. In: *Revista de Administração Geral*. Macapá, v.1, n.2, 2015, p. 143.

5 TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 12 ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p.2.

6 FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Org. e Trad.: Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979, p. 281

“dos ingressos e à realização dos egressos, compreendendo-se também as gestões necessárias para estes e aqueles.”<sup>7</sup>

Logo, o objetivo do Estado é organizar-se e promover o bom funcionamento dos serviços públicos através de um conjunto de órgãos e agentes que nas lições de Geraldo Ataliba “consiste no levantamento, gestão e despesa dos dinheiros públicos”.<sup>8</sup> Assim, compete ao poder político a escolha dessas necessidades coletivas, contemplando também as necessidades públicas e, posteriormente incluí-las, no ordenamento jurídico, estabelecendo-as a níveis constitucionais e legais.

Nas lições de Harada<sup>9</sup>, as necessidades básicas que o Estado deve disponibilizar e estão introduzidas na ordem jurídico-constitucional são: a prestação de serviços públicos, o exercício regular do poder de polícia e a intervenção no domínio econômico.

Hodiernamente, a atividade financeira do Estado é desenvolvida sob três campos: a) Receita, consistindo na busca de meios patrimoniais necessários a atividade do Estado; b) Gestão, atividade de administração e preservação do patrimônio; c) Despesa que representa o emprego dos recursos estatais disponíveis para atingir o bem comum.

Coube ao direito financeiro, de competência legislativa concorrente (art. 24, I da CF/88), a tarefa de disciplinar a atividade financeira do Estado e estabelecer regras relativas ao orçamento público, a receita pública e a despesa pública, tudo através de normas jurídicas positivadas.

Ao Estado não é permitido exercer a atividade financeira sem qualquer fiscalização ou controle por constituir em um mecanismo primordial ao funcionamento do Estado de promoção ao bem comum. Sob a gestão pública há um controle orçamentário, seja interno ou externo.

As preocupações com os gastos públicos remontam desde a Roma antiga, aproximadamente no ano 500 a.C., e hodiernamente vêm ganhando espaço na maioria dos países onde a estrutura básica de controle são similares, diferenciando apenas quanto a técnica e tipo de órgão de controle.

No Brasil desde o Século XIX já existe uma preocupação com os gastos públicos, contudo, somente no regime republicano é que Marechal Deodoro da Fonseca sob o empenho de Ruy Barbosa instituiu um sistema de controle sobre as contas públicas. Por meio do Decreto 966-A de 07 de setembro de 1890 criou-se um Tribunal de Contas que dispunha: “Art. 1º E” instituído (sic)

---

7 MERSÁN, Carlos. *Direito Tributário*. Trad.: Dejalma de Campos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 04.

8 ATALIBA, Geraldo. *Apontamentos de Ciência das Finanças, Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969, p. 25.

9 HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 39.

um Tribunal de Contas, ao qual incumbirá o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes a receita e despesa (sic) da República (sic).”

O atual texto constitucional na Seção IX do Título IV tutelou regras de fiscalização contábil, financeira e orçamentária através do sistema de controle interno e externo devidamente alocado no art. 70<sup>10</sup>.

### 3. CONTROLE DA ATIVIDADE FINANCEIRA NO BRASIL

A palavra controle origina-se do francês, *contre-rôle*, assim como do latim medieval *contrarotulus*, com o significado de “contralista”. Controle é a fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, sistemas etc. para que alcancem os resultados desejados em consonância com as leis.

Clezio Saldanha<sup>11</sup> esclarece que:

Controle é uma função administrativa que mede e avalia o desempenho como promove ação corretiva, quando necessário. Assim, o controle é um processo essencialmente regulatório.

A finalidade do controle é assegurar que os resultados das estratégias, políticas e diretrizes (elaboradas em nível institucional), dos planos táticos (elaborados em nível intermediário) e dos planos operacionais, regras e procedimentos (elaborados em nível operacional) ajustem-se tanto quanto possível aos objetivos previamente estabelecidos.

Na ciência da Administração é reconhecido como uma função administrativa que monitora e avalia as atividades e os resultados alcançados, destina a assegurar que o planejamento, a organização e a direção idealizadas sejam bem-sucedidos.

No Estado Democrático de Direito todo detentor de parcela de poder, em sua atividade estatal, está submetido a um sistema controle que deve se organizar prevendo mecanismos de autoridade que limite a atuação desviada de seus titulares. Luiz Henrique Lima é cogente ao asseverar que “Não existe democracia sem controle.”<sup>12</sup>

Hely Lopes Meirelles afirma que “o controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro”<sup>13</sup>.

---

10 Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

11 SANTOS, Clezio Saldanha. *Introdução à Gestão Pública*. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 147.

12 LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 8ª Edição. São Paulo: Método, 2019, p. 03.

13 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008, p.

Eduardo Lobo Botelho Gualazzi<sup>14</sup> seguindo o mesmo raciocínio entende que:

(...) conceitua-se controle como o princípio administrativo material, tutelar e autotutelar, de contrasteamento, supervisão e gestão integral da Administração, por meio de sistema horizontal de coordenação central, com o aspecto de vigilância, orientação e correção, prévia ou posterior, de atos administrativos e de atos, decisões e atividades materiais de administração.

A Constituição Federal, no título reservado à organização dos Poderes, na Seção que trata da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, estabelece, entre os mecanismos para o acompanhamento e a fiscalização da aplicação de recursos objetivando a preservação da legalidade, legitimidade e economicidade realito às despesas públicas.

Consoante o art.70 da Constituição Federal, instituiu-se no Brasil dois tipos de controle: externo e interno, os quais estão relacionados à inserção ou não dos órgãos de controle na estrutura administrativa a ser controlada.<sup>15</sup>

O Sistema de Controle Interno com previsão no art. 74, caput e §1º da Constituição é exercido por órgão específico do próprio Ente fiscalizado através da utilização de técnicas de auditoria e fiscalização que avalia resultados gerenciais e aplicação de recursos públicos na gestão pública.<sup>16</sup>

Importante verificar que os órgãos responsáveis pelo controle interno não possuem função consultiva, “mas sim de efetiva fiscalização, orientação e revisão de atos praticados dentro da estrutura do Poder Executivo”<sup>17</sup>.

“Assim, a sua função principal é sinalizar ao Administrador Público quanto à possibilidade ou ocorrência de equívocos, erros e desvios” para que o gestor público possa adotar medidas de correção visando evitar prejuízos ao erário.<sup>18</sup>

De acordo com Ricardo Lobo Torres, “controle interno é o que exerce cada um dos Poderes na missão de autotutela da legalidade e da eficácia da gestão financeira”<sup>19</sup>. Esse tipo de controle importou em uma inovação no

---

672.

14 GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Regime Jurídico dos Tribunais de Contas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 26.

15 SIMÃO, Edson. *Tribunais De Contas: Controle Externo das Contas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 477.

16 JUSTEM FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 739.

17 CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 386.

18 GATTRINGER, João Luiz. *Controle interno no âmbito municipal: efetivo funcionamento e atuação do TCE/SC. Apostila do IX Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal*: Florianópolis: TCE/SC, 2006, p. 93.

19 TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar,

vocábulo constitucional brasileiro recebendo pouca atenção na Carta da República, porém, possui muita semelhança com o controle externo no que concerne às finalidades, objetivos e métodos.

Já o controle externo é realizado pelo Poder Legislativo auxiliado por instituição autônoma e independente, Tribunais de Contas<sup>20</sup>. Ainda modernamente, podemos ter Controladorias ou Auditorias Gerais realizando controles externos.

Essa fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial é coerente com o Estado de Democrático de Direito e tem como objetivo as contas do Chefe do Poder Executivo verificando a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos contábeis realizado pelo Poder Legislativo com auxílio técnico-administrativo dos Tribunais ou Conselhos de Contas importando numa fiscalização popular através de seus representantes.<sup>21</sup>

Quanto as auditorias, Luiz Henrique Lima, Conselheiro substituto do Tribunal de Contas de Mato Grosso, nos ensina que:

O sistema de Auditoria-Geral, em muitos países chamada de Controladoria-Geral, caracteriza-se por ser, usualmente, um controle de caráter essencialmente opinativo ou consultivo, sem dispor de poderes jurisdicionais e coercitivos. Suas manifestações adotam a forma de pareceres ou recomendações e são subscritas de forma monocrática ou singular pelo Auditor ou Controlador Geral, nomeado pelo Parlamento, para um mandato previamente fixado.<sup>22</sup>

Órgão de relevância constitucional e com prerrogativas da magistratura os Tribunais de Contas possuem organização e atividades minuciosamente previstas na Constituição Federal.

Na esfera municipal, o controle externo das contas públicas do Poder Executivo é realizado pelas Câmaras Municipais, seja as contas da administração direta ou indireta, será com auxílio técnico do Tribunal ou Conselho de Contas.

O conteúdo do controle estará afeto a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração direta e indireta, relativa à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação das subvenções e à renúncia de receitas, consoante dispõe o art. 31 da Constituição Federal.<sup>23</sup>

---

2005, p. 206.

20 PASCOAL, Valdecir. *Direito Financeiro e Controle Externo*. 7ª. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 121.

21 SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 08.2005, p. 752.

22 LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 8ª Edição. São Paulo: Método, 2019, p. 12.

23 SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 08.2005, p. 752.



Importante observar que para o controle das contas municipais poderão existir três modalidades distintas de Órgão de Controle que auxiliarão tecnicamente o Poder Legislativo Municipal, através de seus técnicos. Assim, as contas municipais podem ser verificadas por um: a) Tribunal de Contas do Estado; b) Tribunal de Contas de Municípios (órgão da esfera Estadual) ou c) Tribunal de Contas do Município, sendo esse último vedado a criação de novos com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e existindo somente no Município de São Paulo e Rio de Janeiro.

Conforme pacificado pela Corte Constitucional, tema 157 de recurso repetitivo, o parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas possui natureza opinativa, pois competirá a augusta Casa de Leis do Município a aprovação ou não das contas, sendo vedado a aprovação tácita, vejamos:

O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.<sup>24</sup>

Resta claro que se mostra premente a necessidade do controle da atividade financeira e das contas públicas, servindo como instrumentos operacional e patrimonial coerente com o Estado de Democrático de Direito.

#### **4. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF**

A Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, lei nacional vinculante a todos os entes da federação e que veio a impor regras de responsabilidade na gestão fiscal determinando que a ação governamental se desenvolva em respeito as seguintes premissas: a) Ação planejada e transparente; b) Equilíbrio das contas públicas; c) Obediência aos limites. Assim, nenhum agente pode atuar ao seu bel prazer.<sup>25</sup>

Fator determinante para a consolidação do sistema de controle interno, a LRF surgiu com o intuito de trazer mudança institucional e cultural na forma de administrar o dinheiro público, estabelece critérios rígidos para o controle dos gastos públicos procurando vedar a prática de atos irresponsáveis que venham prejudicar a implementação e execução das políticas públicas de sua competência.

---

24 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Repercussão Geral - Tema 157. O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2019].

25 GUEDES, José Rildo de Medeiros. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: IBAM, 2001, p.14.

Conforme Flávio da Cruz e *et al*<sup>26</sup>, o objetivo principal da LRF é orientar e corrigir o rumo da Administração Pública e não ter a punição como principal preocupação, até mesmo para que seja dado efetividade ao direito fundamental a boa administração.

Nota que o lusitano José Joaquim Gomes Canotilho<sup>27</sup> já trabalhara com a ideia de um governo responsável onde relacionava a boa gestão fiscal e desenvolvimento sustentável em consonância com o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais, tudo objetivando que a governança fosse transparente e responsável.

Em linhas gerais, a LRF faz referência a: a) Ação planejada e transparente; b) Prevenção de riscos e correção dos desvios; c) Afetação do equilíbrio das contas públicas; d) Cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas; e) Obediência à limites, visando ao equilíbrio das contas públicas; f) Condições no que tange a renúncia de receita; g) Condições no que tange a geração de despesas com pessoal; h) Condições no que tange a geração de despesas com a seguridade social e outras; i) Condições no que tange a geração de despesas com as dívidas consolidada e mobiliária; j) Condições no que tange a operações de crédito, inclusive por antecipação de receita; k) Condições no que tange a concessão de garantias; l) Condições no que tange a inscrição em restos a pagar.<sup>28</sup>

Apesar da lei de responsabilidade fiscal estabelecer parâmetros rígidos para o controle dos gastos públicos, é também previsto mecanismos que possibilitem a flexibilização de suas próprias normas em casos excepcionais. Assim, ocorrendo eventos imprevisíveis que abalem a estabilidade econômica e orçamentária do ente público é permitido sua inserção em um regime de calamidade pública prevista no art. 65 da LRF com um afrouxamento de suas próprias regras.

Dessa forma, nos termos do estabelecido no art. 65 da LRF diante da situação de *calamidade financeira*, o Poder Executivo Municipal poderá declarar a situação calamitosa em suas finanças e solicitar a Assembleia Legislativa, por meio de envio de projeto de lei, a validação de tal declaração, estando em perfeita harmonia com o princípio da democracia fiscal.

---

26 DA CRUZ, Flavio; VICCARI JUNIOR, Aduino; GLOCK, José Osvaldo; HERZMANN, Nélio; TREMEL, Rosângela. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 09.

27 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Brançosos e Interconstitucionalidade: Itinerários Dos Discursos Sobre A Historicidade Constitucional*. 2.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 2012, p. 328.

28 DA CRUZ, Flavio; VICCARI JUNIOR, Aduino; GLOCK, José Osvaldo; HERZMANN, Nélio; TREMEL, Rosângela. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 16.

Importante observar que a iniciativa legislativa será de competência do Chefe do poder Executivo Municipal que elaborará o projeto de lei e enviará para o Poder Legislativo Estadual para a devida apreciação.

O reconhecimento pelo Poder legislativo estadual insere o Município em regras especiais de finança e orçamento constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal de tal maneira a preservar a comunhão de interesses republicanos.

Porém, essa flexibilização legislativa não pode ser interpretada como sinônimo de abandono completo de controle, licenciosidade a permitir desvios e abusos, pois estamos diante de um amainamento no rigorismo formal durante certo período de situação de estado calamitoso inerente somente aos atos que tenham relação direta com àquele estado.<sup>29</sup>

Esse regime excepcional que adveio do estado calamitoso afasta temporariamente: a) Da contagem dos prazos de controle para adequação e recondução das despesas de pessoal (artigos 23 e 70) e dos limites do endividamento (artigo 31); b) Do atingimento das metas de resultados fiscais e c) Da utilização do mecanismo da limitação de empenho (artigo 9º).

Em virtude da Pandemia da COVID-19, o pátrio ordenamento jurídico sofreu inovações desapertando regras de licitação para o enfrentamento ao COVID-19. A Lei n. 19.979 de 06 de fevereiro de 2020 amainou as regras de contratação de bens, serviços e insumos para administração pública que refletirá no controle da gestão pública.

Ainda, com a finalidade de salvaguardar a saúde financeira dos Município em que fosse reconhecido o estado de calamidade financeira, foi editado a Lei Complementar n. 173 de 27 de maio de 2020, sendo implementado no território nacional o Programa Federativo de Enfrentamento ao COVID-19 que no artigo 8º impôs outras novas restrições financeiras e administrativas não previstas na LRF.

Seguidamente, a União instituiu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações onde as despesas realizadas em função ao combate à pandemia de Covid-19 passaram a ser escrituradas de forma avulsa aos do orçamento geral da União. Essa sistemática implementada pela Emenda Constitucional n. 106 de 07 de maio de 2020 sequer importou na violação do princípio da unidade orçamentária, pois a hodierna hermenêutica é no sentido de que o princípio tutela a união política e não documental.

Importante observar que tal flexibilização procedimental restou autorizado pela Suprema Corte Brasileira ao analisar pedido cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.357, decisão judicial que afastou durante o interstício da inserção na calamidade financeira no período da covid-19 a

---

29 SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de SC. *Orientações do Tribunal de Contas aos Municípios frente a situação de calamidade pública*. Santa Catarina: TCE/SC, 2014, p. 07.

observância, pelos entes públicos, quanto as disposições dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF.

Assim, as rígidas regras de controle da gestão pública foram flexibilizadas com visão ao enfrentamento da pandemia da Covid-19, porém, a essa flexibilização foram impostas regras mínimas de observância obrigatória destinado a garantir a salubridade gestão financeira.

## **5. O ART. 65 DA LRF APLICADO AOS MUNICÍPIOS**

A ocorrência de uma pandemia é fator determinante para o surgimento de novos desafios de cunho orçamentário e financeiro ao administrador quando se vê obrigado a realizar gastos extraordinários e imprevisíveis para conter a propagação do vírus. A situação se agrava diante da paralização de certos setores da economia que implica em vertiginosa queda das receitas e repasses financeiros constitucionalmente, como foi a cota do ICMS, IPVA e FPM corroborado a ser ano de eleições e o gestor depara-se com vedações legais estampadas na lei 9.504/97.

A instituição da calamidade financeira vem tipificada no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal de forma sucinta e sem qualquer requisito a ser cumprido ou demonstrado.

Para a utilização do sistema de calamidade financeira, os municípios estão se autodeclarando em estado de calamidade financeira através da expedição de decreto municipal (grande maioria) ou por envio de projeto de lei à Câmara Municipal. Após essa declaração em âmbito municipal, o Chefe do Poder Executivo Municipal encaminha mensagem de lei para respectiva Assembleia Legislativa a fim de que seja reconhecido e aprovado àquele ato normativo para que o Município passe a ser inserido em sistema orçamentário mais flexível, dando ampla publicidade por meio da edição de um decreto legislativo estadual.

Nesse processo legislativo a mensagem de lei é expedida do Chefe do Poder Executivo Municipal e é encaminhada ao Parlamento dos Estados ou do Distrito Federal desacompanhada de qualquer projeto de lei. A elaboração do projeto de lei e respectiva discussão caberá aos parlamentares do Poder Legislativo Estadual, com a devida apresentação à Mesa que discutirá e submeterá a apreciação de seus pares em plenária. Estando aprovada o projeto é convertido em decreto legislativo que validará o ato normativo municipal, reconhecendo juridicamente o estado calamitoso do município em questão.

Grande número de municípios se declarou em situação calamitosa nas finanças. No Estado de Pernambuco foram 183 municípios<sup>30</sup>; no Estado de Rio

---

30 SOBE para 183 número de municípios de PE em estado de calamidade pública devido à Covid-19. G1, Pernambuco, 23 abr. 2020.

de Janeiro com 82 municípios<sup>31</sup> e Mato Grosso do Sul foram 33 municípios até julho de 2020<sup>32</sup>.

## **5.1 ANÁLISE DA COMPETÊNCIA PARA O RECONHECIMENTO DO ESTADO DE CALAMIDADE EM CONSIDERAÇÃO AO CONSTITUCIONAL SISTEMA DE CONTROLE DE CONTAS PÚBLICAS**

A Constituição Cidadã de 1988 adotou como forma de Estado o federalismo, com divisão das competências políticas à diversos entes autônomos e dotados de governo próprio. A presente forma de governo importa na descentralização política-administrativa, com manutenção da indissolubilidade dos integrantes da federação, alicerçados no princípio da autonomia e participação política.

Nas lições de Geraldo Ataliba, o federalismo surge como uma associação de Estados, formando outro novo Estado, com repartição rígida de atribuições e competências outorgadas pela Carta Maior,<sup>33</sup> nas três esferas de Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Nessa divisão de atribuições coíbe ao Poder Legislativo, como função atípica, exercer o controle externo das contas públicas nos respectivos níveis governamentais, entidade federativa, ou seja, pelas Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas e pelo Congresso Nacional, sempre auxiliados por Entidades Superiores Fiscalizadoras.

O art. 70 da CF/88 tutelou as regras e organização do controle externo da União, de cabendo ao Congresso Nacional com apoio do Tribunal de Contas da União tal missão. Quanto aos demais entes federados, Estados e Municípios, com uso do princípio da simetria, determinou que a estrutura organizacional e regras fossem implementadas nos moldes do tutelado à União para os Municípios e Estados brasileiros.

Nessa toada os Poderes Legislativo Municipal e Estadual foram compelidos a exercerem o controle externo através das câmaras de vereadores e assembleias legislativas, existindo um verdadeiro paralelismo entre as disposições constitucionais destinadas à União e os demais entes federativos. Tal fato é evidente ao observar que restou preservado a criação dos Tribunais de Contas de Municípios ou de Município que já existiam em 05 de outubro de 1988.

---

31 FERRAS, Ronaldo. Covid-19 leva estado de calamidade a 82 municípios. Monitor Mercantil. 21 maio 2020.

32 TAVARES, Gabrielle. MS agora tem 33 municípios em estado de calamidade pública. Correio do Estado. 24 de jul. 2020.

33 ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10.

A LRF foi falha ao outorgar às Assembleias Legislativas, Poder Legislativo Estadual, a competência para reconhecer a situação calamitosa das finanças públicas municipais, em completa distonância ao sistema organizacional do controle externo determinado pela Carta da República.

Se o controle da atividade financeira do ente federado é realizado pelo respectivo Poder Legislativo da mesma esfera federativa, o reconhecimento da situação anormal das finanças municipais e a devida inserção da gestão pública municipal nas regras especiais de preservação da salubridade econômica do ente deveria ser de competência das Câmaras Municipais, que inclusive possuem a competência constitucional em aprovar ou desaprovar as contas públicas do ente afeto ao seu nível federativo.

Não há dúvidas que o art. 65 da LRF afrontou ao sistema organizacional simétrico de controle externo, infringindo a repartição de competências, que é característica fundamental numa Federação que preserva a autonomia de cada um dos seus membros. O reconhecimento do estado calamitoso das finanças municipais pertence à esfera do controle externo e deve ser realizado pelo Poder Legislativo de mesma esfera federado, a outorga de tal mister às Assembleias Legislativas importa até na usurpação da autonomia constitucional das Câmaras Municipais com o cerceamento da atividade de controle.

A convivência harmônica entre todas as esferas possui o condão de evitar a secessão (separação) preservando a autonomia política, administrativa e financeira. Demais disso, a Constituição Federal de 1988 assegurou a autonomia legislativa fortalecendo o Poder Legislativo<sup>34</sup>.

Se não bastasse, a LRF implementa uma distinção funcional entre o Poder Legislativo dos Municípios com os dos Estados, conseqüentemente, outorga preferências às Assembleias Legislativas quando permite que essas reconheçam o estado de calamidade nas finanças dos municípios evidenciando a nítida violação ao princípio federativo esposado no inciso III do art. 19 da CF/88. Uma vez que compete as Câmaras Municipais a fiscalização orçamentária e financeira, inclusive, tendo o franco acesso a documentação contábil, é entendível que o reconhecimento de eventual estado calamitoso do município deve ser atribuído ao Poder Legislativo Municipal até mesmo para não configurar um privilégio a favor das Assembleias Legislativas.

Procurando a homogeneidade na separação dos poderes e amparado no princípio da simetria, as regras organizacionais de controle externo previstas na Carta da República devem incidir em sua inteireza e em todo o processo de controle orçamentário externo, incluindo nesse o reconhecimento do estado calamitoso das finanças em municípios.

---

34 COSTA, Nelson Nery. *Direito Municipal Brasileiro*. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 139.

## 5.2 INEXISTÊNCIA DE REQUISITOS PARA CONFIGURAR O ESTADO DE CALAMIDADE FINANCEIRA - RECONHECIMENTO PARLAMENTAR AUTOMÁTICO

O estado de calamidade financeira pública traz a ideia de uma situação fora do normal, de uma gestão orçamentária que não está sendo executada por um descontrole afeto as condições externas de grande impacto e que fogem ao controle do gestor público. Nesses casos, há risco iminente de prejuízos irreparáveis que exige a adoção de medidas específicas e urgentes para salvaguardar<sup>35</sup>.

Inexiste o conceito normativo de calamidade financeira, quicá quais os requisitos e critérios para a devida caracterização daquele estado. Essas omissões legislativas permitem aos gestores públicos o uso livre do instituto, de forma amplamente discricionária e sem qualquer análise técnica. A ausência de requisitos mínimos e balizas técnicas faz com que o reconhecimento do estado calamitoso resulte em completo ato político, restando ao livre arbítrio do gestor e o posterior chancelamento do Parlamento em um mero ato formal sem qualquer previsão fiscalizatória posterior.

Diferentemente, observa a existência de um conceito legislativo de calamidade pública e emergência nos casos de desastres em que se faz necessário a intervenção da defesa civil, conforme preconiza a lei n. 12.340/2010, regulamentada pelo Decreto n. 11.219/2022 e pela Instrução Normativa n. 1, de 24 de agosto de 2012 emitida pelo extinto Ministério da Integração Nacional, instituindo referências mínimas para o devido reconhecimento desse estado.

Com a edição da Lei Complementar 173/2020, a União destinou R\$ 23 bilhões a título de auxílio financeiro aos municípios para o enfrentamento da pandemia da Covid-19, o que resultou num alargamento da incursão de município no estado de calamidade financeira sem que fosse aferido qualquer requisito contábil ou comprovado a situação calamitosa apresentada pelo ente municipal. Simplesmente requereram o reconhecimento pelas Assembleias Legislativas sem qualquer estudo, ou apresentação de documentação contábil que demonstrasse o estado deficitário das finanças provocadas pela covid-19.

A inexistência da obrigatoriedade de uma prévia análise contábil e financeira para a inclusão do município no sistema de calamidade financeira excepcional transforma a vontade do chefe do Poder Executivo Municipal em presunção absoluta, permitindo inclusive que o gestor ímprobo seja beneficiado com tal instituto.

---

35 ARAIS, Jacqueline Kivits. Calamidade Financeira E A Lei De Responsabilidade Fiscal: Necessidade Pública Ou liberdade administrativa? *Revista e Cadernos de Finanças Públicas*. Brasília – DF, v.19 n.2, jun. 2019, p. 53.

## 6. CONCLUSÃO

De longa data as contas públicas são objeto de preocupação, sendo submetidas a rígidos controles fiscalizatórios, nossa Carta da República tutelou um sistema de controle interno e outro externo. O interno é realizado pelo próprio ente fiscalizado enquanto o externo é através do Poder Judiciário ou pelo Poder Legislativo que é auxiliado pelos Tribunais ou Conselhos de Contas.

O sistema de controle externo foi previsto e organizado pela Constituição Financeira sendo criadas rígidas regras com a imposição do cumprimento de requisitos, metas e planejamento no que refere a gestão pública. Infraconstitucional a lei de responsabilidade fiscal, importou em um marco para uma gestão proba e de regulamentação às regras constitucionais de controle externo.

Em casos de calamidade financeira as rígidas regras de controle financeiro sofrem uma mitigação com o afrouxamento de alguns requisitos quando existente o estado de calamidade financeira, como foi no período da covid-19.

O art. 65 da LRF previu o reconhecimento do estado de calamidade financeira dos municípios com a previsão da inserção no regime especial de gestão pública a fim de permitir uma governabilidade com enfrentamento à crise.

Ocorre que a LRF outorgou às Assembleias Legislativas a competência legislativa para reconhecer ou não da situação calamitosa financeira dos municípios, ainda sem qualquer tipificação quanto aos critérios balizadores da existência de tal circunstância.

O reconhecimento da situação calamitosa financeira em municípios está jungido ao exercício da atividade de controle financeiro e orçamentário que é de competência constitucional do Poder Legislativo Municipal. Dessa forma, outorgar as Assembleias Legislativas a presente competência, inclusive por norma infraconstitucional, atenta contra a separação dos poderes, a autonomia dos entes federados e o princípio da simetria, de maneira a comprometer a própria estrutura federativa da nação.

Demais disso, a ausência de critérios balizadores para a caracterização do estado de calamidade financeira permite que os municípios utilizem da presente permissivo legal de forma desmedida, desenfreada e desordenada, permitindo que os maldosos gestores se sirvam para mera chancela de eventual ilegalidade.

## REFERÊNCIAS

ARAIS, Jacqueline Kivits. Calamidade Financeira E A Lei De Responsabilidade Fiscal: Necessidade Pública Ou liberdade administrativa? *Revista e Cadernos de Finanças Públicas*. Brasília – DF, v.19 n.2, p. 1-96, jun. 2019.



Disponível em: <file:///C:/Users/Master/Downloads/51-Texto%20do%20artigo-170-1-10-20200313.pdf> em 05 jun. 20.

ATALIBA, Geraldo. **Apontamentos de Ciência das Finanças, Direito Financeiro e Tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 1 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 966-A, de 07 de novembro de 1890**. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. Brasília-DF: Presidência da República, [1890]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/D00966-A.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D00966-A.html). Acesso em 09 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília-DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 18 jul. 20.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 173, de 27 de maio de 2020**. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Brasília-DF: Presidência da República, [1890]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp173.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm). Acesso em 09 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 13.898, de 11 de novembro de 2019**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Brasília-DF: Presidência da República, [maio 2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm). Acesso em 09 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília-DF: Presidência da República, [jul. 2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm#:~:text=O%20PRESIDENTE%20DA%20REP%3%9ABLICA%20Fa%3%A7o,e%20sanciono%20a%20seguinte%20Lei%3A&text=1%20BA%20Esta%20Lei%20disp%3%B5e%20sobre,respons%3%A1vel%20pelo%20surto%20de%202019..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm#:~:text=O%20PRESIDENTE%20DA%20REP%3%9ABLICA%20Fa%3%A7o,e%20sanciono%20a%20seguinte%20Lei%3A&text=1%20BA%20Esta%20Lei%20disp%3%B5e%20sobre,respons%3%A1vel%20pelo%20surto%20de%202019..) Acesso em 09 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Repercussão Geral Tema 157**. O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas

anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2019]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4352126&numeroProcesso=729744&classeProcesso=RE&numeroTema=157>. Acesso em: 11 jul. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Brançosos e Interconstitucionalidade: Itinerários Dos Discursos Sobre A Historicidade Constitucional**. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2012.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

COSTA, Robson Antônio Tavares; SOUZA, Marli Vieira Pontes. A Percepção Holística Da Administração Gerencial No Serviço Público. **Revista de Administração Geral**. Macapá, v.1, n.2, p.138-153, 2015.

DA CRUZ, Flavio; VICCARI JUNIOR, Adauto; GLOCK, José Osvaldo; HERZMANN, Nélio; TREMEL, Rosângela. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 2.ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FERRAS, Ronaldo. Covid-19 leva estado de calamidade a 82 municípios. **Monitor Mercantil**. 21 maio 2020. Disponível em <https://monitormercantil.com.br/covid-19-leva-estado-de-calamidade-a-82-municípios> Acesso em 15 jul. 2020.

FERREIRINHA, Isabella Maria Nunes; RAITZ, Tânia Regina. As relações de poder em Michel Foucault: reflexões teóricas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro/RJ, p. 367-383, mar./abril 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6928>. Acesso em: 21 jul.2020. ISSN 0034-7612.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Org. e Trad.: Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

GODOY, Sandro Marcos. **O meio ambiente e a função socioambiental da empresa**. Birigui: Boreal, 2017.

GODOY, Sandro Marcos. Tutela jurídica dos recursos hídricos: seus vínculos à energia em face do direito ambiental brasileiro. In: JUCÁ, Francisco Pedro; ISHIKAWA, Lauro. (Orgs.). **A constitucionalização do direito: seus reflexos e o acesso à justiça**. Birigui: Boreal, 2015, p. 1-17.

GODOY, Sandro Marcos; NEVES, Fabiana Junqueira Tamaoki; STEPHANIE, Karoline Maioli Isogai. O princípio da cooperação como norma fundamental

do processo civil e seus reflexos na arbitragem. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, Vol. 13, nº 1, jan./jun. de 2019, p. 9-33.

GODOY, Sandro Marcos. Gênese do direito: as primeiras leis e obrigações. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, Vol. 9, nº 1, jan./jun. de 2016, p. 9-26.

GATTRINGER, João Luiz. Controle interno no âmbito municipal: efetivo funcionamento e atuação do TCE/SC. **Apostila do IX Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal**: Florianópolis: TCE/SC, 2006. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/content/ix-ciclo-de-estudos-de-controle-p%C3%BAblico-da-administra%C3%A7%C3%A3o-municipal> Acesso em: 21 jul. 2020.

ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

GUEDES, José Rildo de Medeiros. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

JUSTEM FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2015.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 4ª Edição. São Paulo: Método, 2011.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 8ª Edição. São Paulo: Método, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MERSÁN, Carlos. **Direito Tributário**. Trad.: Dejalma de Campos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

PASCOAL, Valdecir. **Direito Financeiro e Controle Externo**. 7ª. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de SC. **Orientações do Tribunal de Contas aos Municípios frente a situação de calamidade pública**. Santa Catarina: TCE/SC. Disponível em: [http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Emergencia\\_e\\_calamidade\\_publica\\_0.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Emergencia_e_calamidade_publica_0.pdf). Acesso: 12 jun. 2017.

SANTOS, Clezio Saldanha. **Introdução à Gestão Pública**. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 08.2005.

SIMÃO, Edson. **Tribunais De Contas: Controle Externo das Contas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ROSOLEN, André Vinícius. Governança do Estado e o direito (dever) à boa Administração Pública: A regra da observância aos preceitos constitucionais. **Revista Argumentum**, Marília/SP, V. 18, N. 3, p. 665-678, Set.-Dez. 2017. Disponível em: [https://ojs.unimar.br/index.php/revista\\_argumentum/article/view/208](https://ojs.unimar.br/index.php/revista_argumentum/article/view/208). Acesso em: 11 jul. 2020.

SOBE para 183 número de municípios de PE em estado de calamidade pública devido à Covid-19. **G1**, Pernambuco, 23 abr. 2020. Disponível em <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2020/04/23/sobe-para-183-numero-de-municipios-de-pe-em-estado-de-calamidade-publica-devido-a-covid-19.ghtml> Acesso em 15 jul. 20.

TAVARES, Gabrielle. MS agora tem 33 municípios em estado de calamidade pública. **Correio do Estado**. 24 de jul. 2020. Disponível em: <https://correiodoestado.com.br/politica/ms-agora-tem-33-municipios-em-estado-de-calamidade-publica/373809> Aceso em 15 jul.20.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

Recebido em: 19/03/2024

Aprovado em: 01/07/2024