



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Protocolo SEI nº 03749-97.2020

Interessado: SER/Observatório Social de Maringá - OSM

Assunto: Pedido de informação – Ofício nº049/2020 – OSM/OP

I – DA SOLICITAÇÃO ADMINISTRATIVA:

Trata-se de solicitação administrativa oriunda do Ofício nº 049/2020 – OSM/OP, encaminhado pela associação civil **SER/Observatório Social de Maringá – OSM** ao Presidente da **Assembleia Legislativa do Estado do Paraná**, por meio do qual, com fulcro no art. 5º, incisos XXXIII e XXXIV da Constituição Federal, bem como no art. 10 da Lei Federal nº 12.527/2011, pretende, dentre outras finalidades, *“solicitar esclarecimentos sobre a atuação desta Assembleia no que tange ao reconhecimento do Estado de Calamidade para fins de aplicação do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)”*.

Registra a aludida associação civil, em síntese, que, *“como é de conhecimento público, o Governo do Estado do Paraná decretou (Decreto nº 4319/2020) em 23 de março de 2020 estado de Calamidade Pública no Estado como medida para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus – COVID-19”*. Afirma que *“o Projeto de Decreto Legislativo nº 2/2020, que reconhece, para os fins do disposto no art. 65, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, a ocorrência de estado de calamidade pública, conforme solicitação feita pelo Governador do Estado do Paraná (mensagem nº 15 de 23 de março de 2020), foi aprovado (24 de março de 2020) e promulgado como Decreto Legislativo nº 1/2020 em 31 de março de 2020”*. Salienta que *“alguns municípios paranaenses também decretaram Estado de Calamidade”*, como por exemplo, *“Maringá (Decreto 497/2020), Cascavel e Guarapuava”*.

Assevera que *“da análise do regime jurídico aplicável, deduzem-se que a calamidade pública é situação excepcional, da qual decorrem poderes extraordinários aos respectivos gestores, em cada nível da federação”*, destacando-se *“a possibilidade de realizar contratações sem a obrigatoriedade do certame licitatório, a queda de importantes amarras da lei de responsabilidade fiscal e, por fim, a liberdade de alterações orçamentárias relevantes”*. Garante que tais instrumentos *“foram [...] desenhados para a maior agilidade da Administração Pública no atendimento de necessidades prementes, extraordinárias, concretas e específicas, e, por isso mesmo, não se pode olvidar que se trata de instauração de regime excepcional, cuja decretação pelo gestor local e ratificação pelo Legislativo Estadual se deve pautar por critérios estritos, sem espaço para analogias ou presunções”*.



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Nesse contexto, alega que se deve exigir “a máxima transparência de propósitos do ente federado que pretenda decretar o estado de calamidade pública e, com isso, fazer uso dos poderes instrumentais excepcionais que tal estado lhe confere”, impondo o dever de transparência, por conseguinte, “que o gestor público demonstre claramente que está enfrentando uma situação concreta, real, de impossibilidade de atendimento da população e de restabelecimento da normalidade em prazo razoável”. Ressalta que, “no caso presente, de pandemia, em rigor, cabe exigir a demonstração de incapacidade de atendimento atual, pelo Município, dos eventos dela decorrentes”, ou seja, “incapacidade de atendimento constatada, e para a qual o Município não seja capaz de encontrar solução respeitando o regime legal ordinário ou mesmo o regime de emergência já estabelecido”.

Conclui, assim, que, “inobstante a declaração de calamidade pública em nível federal e a comoção social instalada por conta da pandemia, não cabe a homologação ou ratificação desses pedidos de decretação de calamidade pelos municípios mediante presunção de incapacidade de atendimento, dado os acontecimentos gerais”, de modo que “cada caso deve ser analisado [...] segundo as circunstâncias e peculiaridades locais”.

Destaca, ainda, que, “sem documentação oficial e estruturada sobre a real capacidade do Município para atendimento dos casos de fato decorrentes da pandemia, faltam informações indispensáveis para fundamentar as decisões de absoluta relevância que devem ser tomadas neste momento”, e que, “a falta de informações seguras e objetivas, para além de impedir a construção das melhores soluções, coloca em risco o regime legal, a situação do ente fiscal local, e, o mais grave, promove desagregação social”.

Com base em referidas argumentações, a associação civil **SER/Observatório Social de Maringá - OSM** formula os seguintes esclarecimentos:

- “1. Quais são os critérios adotados pela ALEP, para o reconhecimento do Estado de Calamidade Pública decretados pelos Municípios do Estado do Paraná?**
- 2. Os municípios que tiveram ratificados pela ALEP seus decretos de calamidade pública demonstraram objetiva e concretamente as razões de incapacidade de atendimento dos eventos atuais decorrentes da pandemia nos seus territórios?**
- 3. Considerando que é de interesse institucional da ALEP que os recursos públicos continuem sendo utilizados de forma transparente, eficiente e lícita nesse período, tem sido estabelecidos, nos casos de reconhecimento de calamidade pública municipal, mecanismos especiais de controle e de prestação de contas das ações realizadas no exercício dos poderes excepcionais dele decorrentes?”**

Por derradeiro, solicita que, “caso estes requisitos não estejam sendo rigorosamente considerados pela ALEP”, que este Poder Legislativo “passe a



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

fazer esta análise criteriosa sobre o atendimento ou não dos requisitos, bem como, deixe de reconhecer o Estado de Calamidade Pública naqueles municípios que não demonstrem a real existência desta condição”. Pugna, ao final, dada a relevância e urgência da matéria, que a resposta seja prestada “no menor prazo possível”. Juntou cópia da Ata e Termo de Posse do Conselho de Administração e Conselho Fiscal da entidade e cópia do Estatuto Social.

Recebido o expediente administrativo, a Diretoria-Geral o encaminhou à esta Diretoria Legislativa “para fins de análise e da oportuna manifestação” (Despacho – DG nº 1571/2020), o que se passa a fazer nos seguintes termos:

II – DA RESPOSTA AOS QUESTIONAMENTOS

FORMULADOS:

Consoante relatado, versa o presente protocolado de pedido de informações formulado pela associação civil **SER/Observatório Social de Maringá – OSM**, quanto à atuação desta Assembleia Legislativa do Estado do Paraná “no que tange ao reconhecimento do Estado de Calamidade para fins de aplicação do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)”.

Preliminarmente, insta esclarecer, como bem posto pela entidade solicitante, que a **Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012**, dispõe, em seu art. 6º, inciso X, que “*compete à União: estabelecer critérios e condições para a declaração e o reconhecimento de situações de emergência e estado de calamidade pública*”, prevendo, igualmente, que compete aos Estados e Municípios declarar estado de calamidade pública ou situação de emergência (art. 7º, inciso VII e art. 8º, inciso VI, ambos da Lei Federal nº 12.608/2012, respectivamente).

Por sua vez, o **Decreto Federal nº 7.257, de 4 de agosto de 2010**, conceitua estado de calamidade pública em seu art. 2º, inciso IV, como sendo a “*situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido*”, definindo desastre como o “*resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais*” (art. 2º, inciso II, do Decreto Federal nº 7.257/2010).

Destarte, a decretação de estado de calamidade pública revela-se como situação anormal/excepcional, se caracterizando quando algum desastre, natural ou não, afeta uma região, ocasionando danos à saúde e aos serviços públicos. Aliás, importa anotar que o estado de calamidade pública se diferencia da situação de emergência, esta entendida como a “*situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido*” (art. 2º, inciso III, do Decreto Federal nº 7.257/2010). Há, assim, uma diferença de “intensidade” entre citados estados de



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

exceção: a calamidade pública é decretada tão somente nos casos mais graves, quando a capacidade do poder público de agir fica *gravemente/seriamente* comprometida, sendo o estado que requer maior atenção e cuidado, ao passo que a situação de emergência costuma ser decretada em situações mais brandas. É certo que cabe a cada governante avaliar a situação no caso concreto e definir a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública.

Nesse contexto, como sabido, a Organização Mundial da Saúde (OMS), no mês de março do corrente ano, declarou a doença provocada pelo novo Coronavírus (COVID-19) como uma pandemia mundial, haja vista a sua disseminação em diversos países, por todos os continentes. A pandemia se refere justamente àquelas situações em que uma doença adquire escala global.

Diante desse cenário, o Ministério da Saúde, por meio da **Portaria MS/GM nº 188, de 3 de fevereiro de 2020** – publicada no Diário Oficial da União de 4.2.2020, considerando que a situação demandava “*o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública*”, resolveu por declarar “*Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus*”. Ato contínuo, foi editada a **Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**, a qual dispõe “*sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019*”.

Ainda, destaca-se que, recentemente, foi editada a **Portaria do Ministério da Saúde nº 454, de 20 de março de 2020** - publicada no Diário Oficial da União de 20.03.2020 -, que declarou “*em todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do coronavírus (covid-19)*” (art. 1º). Inclusive, naquela mesma data (20.03.2020), houve a publicação do **Decreto Legislativo nº 6, 2020**, aprovado pelo Congresso Nacional, o qual reconheceu “*exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020*” (art. 1º).

Especificamente no âmbito estadual, foi editado pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Paraná, o **Decreto Estadual nº 4.319, de 23 de março de 2020** – publicado no Diário Oficial do Estado nº 10.653, de 23.03.2020 -, dispendo sobre a declaração do “*estado de calamidade pública, como medida para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus – COVID – 19*”.

Eis o teor do ato normativo (republicado no Diário Oficial do Estado nº 10.665, de 8.04.2020):



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Art. 1º. Declara o estado de calamidade pública, para fins de enfrentamento e resposta ao desastre de doenças infecciosas virais, causado pela epidemia do Coronavírus – COVID-19, bem como para fins do art. 65, da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Governador do Estado, encaminhada à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, por meio da Mensagem nº 15, de 23 de março de 2020.

Art. 2º. A vigência deste Decreto fica sujeita ao reconhecimento pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, mediante a edição de Decreto Legislativo, conforme art. 65, da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000.

Outrossim, em atendimento à Mensagem nº 15, de 23 de março de 2020, encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, foi apresentado pela Comissão Executiva da ALEP, o Projeto de Decreto Legislativo nº 2/2020, que, após ser discutido e aprovado nesta Casa de Leis, foi promulgado como **Decreto Legislativo nº 1, de 24 de março de 2020**, o qual *“reconhece, para os fins do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência de estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Governador do Estado do Paraná, encaminhada por meio da Mensagem nº 15, de 23 de março de 2020”*.

Necessário se faz observar que o mencionado art. 65 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), prevê que a ocorrência de calamidade pública, na hipótese dos Estados e Municípios, deve ser reconhecida pelas Assembleias Legislativas, de modo que, enquanto perdurar a situação, *“serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70”* (inciso I), bem como *“serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º”* (inciso II).

Justamente em razão dessa competência legal, é que a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, reconheceu a ocorrência de estado de calamidade pública em diversos Municípios do Estado do Paraná, desde que cumpridos os requisitos para tanto previstos, podendo ser citado, a título exemplificativo, o **Decreto Legislativo nº 2, de 1º de abril de 2020** (publicado no Diário Oficial nº 1.930, de 2.4.2020), o **Decreto Legislativo nº 3, de 6 de abril de 2020** (publicado no Diário Oficial nº 1.933, de 7.4.2020), o **Decreto Legislativo nº 4, de 8 de abril de 2020** (publicado no Diário Oficial nº 1.934, de 8.4.2020), o **Decreto Legislativo nº 5, de 15 de abril de 2020** (publicado no Diário Oficial do Estado nº 1.937, de 15 de abril de 2020) e o **Decreto Legislativo nº 6, de abril de 2020** (publicado no Diário Oficial do Estado nº 1.940, de 22.4.2020).

Observa-se no texto de todos os Decretos supramencionados que o reconhecimento feito pela Assembleia é exclusivo para os fins do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sobre este ponto específico, deve-se registrar que:

Os Estados e os municípios, contudo, possuem competência para decretação de outro tipo de estado de emergência ou calamidade, que



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

independe de reconhecimento expresso do Poder Legislativo. Esse decreto, de natureza executiva, visa permitir a adoção de medidas visando ao confronto direto da situação excepcional, entre as quais impor quarentena, contratar pessoal, fixar barreiras sanitárias, fechar vias, além de adquirir bens, serviços e insumos com dispensa de licitação (art. 24, IV, lei 8.666/93) etc.

Esses decretos, assim, possuem naturezas jurídicas distintas. Os emitidos pelo Poder Executivo objetivam adotar medidas administrativas dispendo acerca do combate direto à situação de emergência, e necessariamente a ela vinculadas, enquanto os editados pelo Poder Legislativo tão só atenuam os rigores da LRF, para que aquelas possam ser tomadas sem certas amarras fiscais que poderiam redundar na responsabilização dos gestores perante os órgãos de controle.¹

Feitos tais esclarecimentos preliminares, passa-se, então, a analisar e responder os questionamentos formulados pela associação civil **SER/Observatório Social de Maringá – OSM**:

1. Quais são os critérios adotados pela ALEP, para o reconhecimento do Estado de Calamidade Pública decretados pelos Municípios do Estado do Paraná?

De acordo com o previsto legalmente, para fins de flexibilização da Lei de Responsabilidade Fiscal, há a necessidade de aprovação de Decreto Legislativo aprovado pela Assembleia Legislativa para o reconhecimento da situação de calamidade pública em cada Município, a teor do que dispõe o art. 65 da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

Com o intuito de auxiliar os Chefes dos Poderes Executivos Municipais nessa questão, foi elaborado pela ALEP o “**Manual para Decreto de Calamidade Pública para os Municípios do Paraná**” (doc. em anexo), estabelecendo os procedimentos necessários para que haja o referido reconhecimento, valendo transcrever aqui a parte que interessa:

“1. Primeiramente, deve ser editado Decreto assinado pelo Prefeito Municipal.

O ato do Prefeito não pode decretar diretamente a calamidade pública para os fins do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que o ato não é de competência do Poder Executivo Municipal. Em vez disso, sugere-se que o ato disponha que será enviado ofício à Assembleia Legislativa para o reconhecimento da calamidade.

[...]

¹ LINS, Rodrigo Martiniano Ayres. Decretação de calamidade pública em decorrência da pandemia de covid-19 e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/325201/decretacao-de-calamidade-publica-em-decorrencia-da-pandemia-de-covid-19-e-a-lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 29 abr. 2020



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

2. *Elaborar ofício endereçado ao Presidente da Assembleia Legislativa, expondo os motivos pelos quais os deputados estaduais devam reconhecer o estado de calamidade pública para os fins do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal. O ofício deve estar instruído com o Decreto Municipal editado em conformidade com o modelo acima.*

[...]

a) *O ofício deve ser assinado fisicamente ou eletronicamente pelo Prefeito Municipal;*

b) *Os documentos físicos devem ser enviados por correio ou entregues diretamente na Diretoria Legislativa (3º andar do prédio administrativo);*

c) *Os documentos eletrônicos devem ser enviados no e-mail dylliardi@assembleia.pr.leg.br;*

d) *Os ofícios não podem ser assinados fisicamente e apenas digitalizados. A assinatura digital só é válida por meio de certificado eletrônico. (...)*

Exige-se, portanto, para o reconhecimento pela ALEP do estado de calamidade pública nos Municípios do Estado do Paraná, o preenchimento dos seguintes requisitos cumulativos: **(i)** edição de Decreto assinado pelo Prefeito Municipal em conformidade com o modelo disposto, tornando pública a situação anormal (estado de calamidade pública); e **(ii)** envio posterior de Ofício ao Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, expondo “*os motivos pelos quais os deputados estaduais devam reconhecer o estado de calamidade pública para os fins do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal*”.

Atendidas as exigências pelos Municípios solicitantes, com o encaminhamento da documentação necessária, será proposto Projeto de Decreto Legislativo pela Comissão Executiva, visando ao reconhecimento do estado de calamidade pública. Na sequência, em obediência ao regular trâmite legislativo, a proposição será encaminhada para a Comissão de Constituição e Justiça - para análise da constitucionalidade, legalidade, legitimidade do proponente, bem como a técnica legislativa ora utilizada (art. 41, inciso I, do Regimento Interno da ALEP) – e, posteriormente, caso emitido parecer favorável, à Comissão de Finanças e Tributação deste Poder Legislativo (art. 42 do Regimento Interno da ALEP).

Uma vez aprovado nas Comissões desta Casa de Leis, o Projeto de Decreto Legislativo será encaminhado, então, ao Plenário para apreciação e deliberação pelos Srs. Deputados Estaduais. Na hipótese de ser obtido o número de votos necessários para a sua aprovação, a proposição irá ser finalmente promulgada como Decreto Legislativo pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, na forma do art. 73 da Constituição Estadual, combinado com o art. 160 do Regimento Interno da ALEP.

2. Os municípios que tiveram ratificados pela ALEP seus decretos de calamidade pública demonstraram objetiva e concretamente as razões de incapacidade de atendimento dos eventos atuais decorrentes da pandemia nos seus territórios?



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Conforme supramencionado, em resposta ao primeiro questionamento formulado pela entidade civil, a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, estabelece, como uma das condições para o reconhecimento do estado de calamidade pública nos Municípios paranaenses, para fins do disposto no art. 65 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, a edição de Decreto assinado pelo Prefeito Municipal, tornando pública a situação anormal/excepcional (estado de calamidade pública).

Vide que essa competência se insere no âmbito de conveniência e oportunidade dos atos administrativos promovidos pela Administração Pública em exercício do seu poder discricionário, ou seja, compete ao respectivo Chefe do Poder Executivo local analisar a situação do seu Município no caso concreto, a fim de avaliar se o mesmo se encontra em situação anormal/excepcional que justifique a declaração de estado de calamidade pública, “*in casu*”, em virtude da pandemia decorrente do Coronavírus (COVID-19).

Registre-se, nesse ponto, que, enquanto ato administrativo produzido pelo Chefe do Poder Executivo, esse Decreto Municipal, no sentido que o respectivo Município se encontra efetivamente em estado de calamidade pública, haja vista a pandemia decorrente do Coronavírus (COVID-19), goza das presunções de veracidade e de legitimidade. Em outras palavras, reveste-se da presunção de que os fatos apontados pela administração em sua prática efetivamente ocorreram, e que foi editado em conformidade com a lei e com o ordenamento jurídico.

Sobre o assunto, convém mencionar o ensinamento do ilustre doutrinador Matheus Carvalho:

“(...) Trata-se [a **presunção de veracidade**] de prerrogativa presente em todos os atos administrativos. Até prova em contrário – uma vez que a presunção é relativa ou *juris tantum* – o ato administrativo estampa uma situação de fato real, ou seja, o ato goza de fé pública e os fatos apresentados em razão de sua prática presumem-se verdadeiros, em conformidade com os fatos efetivamente ocorridos. Ressalte-se, desta forma, que a presunção de veracidade não é absoluta (ou *juris et jure*), uma vez que a situação descrita pela conduta do poder público admite prova em contrário pelo particular interessado. Neste sentido, o Estado não tem o dever de provar todas as situações fáticas descritas no ato, devendo o particular lesado, em muitos casos, comprovar a falsidade das disposições. Com efeito, a presunção de veracidade diz respeito a fatos e causa a inversão do ônus da prova dos fatos alegados no ato administrativo.

[...]

No que tange à **presunção de legitimidade**, trata-se de presunção jurídica, portanto, até prova em contrário, o ato foi editado em conformidade com a lei e com o ordenamento jurídico, configurando-se, mais uma vez hipótese de presunção relativa, que pode ser elidida mediante comprovação do interessado.

Neste caso, o atributo não diz respeito aos fatos, mas sim à adequação da conduta com a norma jurídica posta, não havendo qualquer espécie de inversão do ônus probatório, ensejando, no entanto, uma prerrogativa aposta nos atos públicos de que produzirão efeitos



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

regularmente desde a sua publicação, até que haja demonstração de que se configura ato ilícito. Sendo assim, para torná-lo ilegítimo tem o particular a missão de provar não ser o ato administrativo praticado nos moldes definidos pela legislação aplicável. O ato pode ser questionado judicialmente, mas o ônus da prova é do particular que visa à impugnação do ato administrativo.

A doutrina costuma justificar a presunção de legitimidade no fato de que todo ato administrativo é precedido de um processo regular em que serão respeitadas garantias como o contraditório e a ampla defesa, havendo uma tendência a ter sido obediente às disposições legais, além de ser este ato uma manifestação da soberania estatal, praticado pelo agente público, em representação à vontade de toda a coletividade.

Outrossim, o atributo de presunção de legitimidade confere maior celeridade à atuação administrativa, uma vez que, após a prática do ato, o mesmo estará apto a produzir efeitos automaticamente, como se válido fosse, até que se declare sua ilegalidade por decisão administrativa ou judicial. (...)”²

Repise-se que, além da edição de Decreto Municipal tornando pública a situação anormal/excepcional, e que, como dito, reveste-se das presunções de veracidade e de legitimidade, o Ofício a ser oportunamente encaminhado por cada Prefeito Municipal ao Presidente da ALEP, obrigatoriamente deve conter “*os motivos pelos quais os deputados estaduais devam reconhecer o estado de calamidade pública para os fins do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal*”. Impõe-se, assim, que o Chefe do Poder Executivo local exponha as razões que justifiquem o reconhecimento por este Poder Legislativo do estado de calamidade pública no Município. Por óbvio, quando da análise da proposição legislativa pertinente, os membros desta Casa de Leis irão analisar se estão presentes ou não tais pressupostos para o reconhecimento do estado de calamidade pública no Município solicitante “*para os fins do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal*”.

Todavia, não se pode deixar de considerar, conforme acima relatado, que o próprio Congresso Nacional já aprovou o **Decreto Legislativo nº 6, 2020**, no qual reconheceu “*exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020*” (art. 1º). Da mesma forma, a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná aprovou o **Decreto Legislativo nº 1, de 24 de março de 2020**, que “*reconhece, para os fins do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência de estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Governador do Estado do Paraná, encaminhada por meio da Mensagem nº 15, de 23 de março de 2020*”.

² CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 265



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Soma-se a isso que os efeitos nefastos decorrentes da pandemia do Coronavírus (COVID-19) constituem fato público e notório, acarretando, dentre outras graves consequências, um novo cenário econômico-orçamentário, devendo se garantir aos gestores públicos segurança para tomar as medidas necessárias para enfrentar a disseminação da doença sobre a população, com a finalidade de conter o seu avanço, bem como tratar os casos de saúde mais graves. Tanto é assim, que a Lei Federal nº 13.979/2020, em seu art. 4º, criou uma nova hipótese de dispensa de licitação *“para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus”*, *“in verbis”*:

Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.

§ 1º A dispensa de licitação a que se refere o **caput** deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

§ 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

§ 3º Excepcionalmente, será possível a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido. [...]

Aliás, denota-se que o art. 4º-B (com a redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020) prevê, ante a excepcionalidade da situação atual e urgência na adoção de medidas efetivas, que nas dispensas de licitação decorrentes da Lei Federal nº 13.979/2020 presumem-se atendidas condições que, via de regra, deveriam, com base nas demais leis que regem as contratações públicas, ser devidamente comprovadas, senão veja-se:

Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de:

I - ocorrência de situação de emergência;

II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência;

III - existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e

IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

Com o mesmo objetivo, o Estado do Paraná editou o **Decreto nº 4.315, de 21 de março de 2020**, que *“dispõe sobre a dispensa de licitação e procedimento para a modalidade pregão para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”*. Prevê o ato normativo em seus arts. 1º e 2º:



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Art. 1º. Fica autorizado, com fundamento na Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, a aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos de saúde, por dispensa de licitação, destinados ao enfrentamento da pandemia da COVID-19.

Parágrafo único A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo e seus procedimentos têm caráter temporário e aplicam-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da COVID-19.

Art. 2º. Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto na Lei Federal nº 13.979, de 2020, presumem-se atendidas as condições de:

I - ocorrência de situação de emergência;

II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência;

III - existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e

IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

Com efeito, a situação fática atual não possui precedentes na história recente do País, aplicando-se a máxima de que para o atendimento de situações excepcionais, aplicam-se normas igualmente excepcionais.

Portanto, desde que atendidos pelos Chefes dos Poderes Executivos Municipais os critérios para o reconhecimento pela ALEP do estado de calamidade pública, para fins do disposto no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (edição de Decreto Municipal tornando pública a situação anormal/excepcional – que goza das presunções de veracidade e de legitimidade - e posterior encaminhamento de Ofício expondo os motivos que justifiquem a decretação do estado de exceção, os quais irão ser apreciados pelos parlamentares estaduais quando da votação do Projeto de Decreto Legislativo correspondente), bem como se levando em consideração toda a legislação federal e estadual já existente sobre o tema, além dos graves efeitos ocasionados pela pandemia do Coronavírus (COVID-19) ser de conhecimento público e notório, revela-se desproporcional que seja exigido de cada Município solicitante dados concretos que demonstrem “*as razões de incapacidade de atendimento dos eventos atuais decorrentes da pandemia nos seus territórios*”, expondo, por exemplo, o número de pessoas infectadas naquela localidade, o número de leitos disponíveis, “*estimativa de danos humanos, materiais, ambientais e serviços essenciais prejudicados*”, dentre outros dados.

Ademais, só em abril de 2020, o Estado do Paraná perdeu R\$ 420 milhões na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) na comparação com o mesmo período de 2019, de acordo com o novo boletim conjuntural elaborado pelas secretarias de Planejamento e Projetos Estruturantes e da Fazenda e divulgado no dia 30 de abril. A queda foi de 19,5%, com correção pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).³

³ <http://www.ipardes.pr.gov.br/Noticia/Pandemia-provoca-perdas-de-R-420-milhoes-em-ICMS-em-abril>



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

O ICMS é a principal fonte de arrecadação do Estado e representa 59% da receita corrente líquida (RCL). O imposto é o termômetro da atividade econômica (industrial, comercial e do agronegócio) e da circulação de bens e mercadorias. No Paraná, a principal cadeia geradora até abril foi a de combustíveis (22,2%), seguida por energia elétrica (15,6%) e bebidas (7,4%).

Frise-se que 25% (vinte e cinco por cento) do total arrecadado pelo Estado de ICMS devem ser repassados para os municípios, em observância ao disposto no art. 158, IV da Constituição Federal.

O Iparde projetou perdas de arrecadação de ICMS de até R\$ 3,513 bilhões em 2020, em decorrência da crise econômica gerada pela pandemia.⁴ Se esta projeção se concretizar, os municípios do Paraná perderiam mais de R\$ 878 milhões só de transferências desse imposto.

De outro lado, em âmbito nacional, o Comitê Gestor do Simples Nacional editou a Resolução CGSN nº 154, de 3 de abril de 2020, a qual prorrogou os pagamentos dos tributos apurados no âmbito do Simples Nacional. Dentre os tributos que são pagos por esse sistema, está o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza- ISS. O ISS é imposto de competência dos municípios e é uma das principais fontes de recursos para suprir os cofres públicos desses entes federativos.

Ora, em que pesem as elevadas considerações da associação civil, **SER/Observatório Social de Maringá - OSM**, o que se pretende evitar com o reconhecimento do estado de calamidade pública, e adoção de outras medidas implementadas pelos entes públicos, é justamente que os Municípios cheguem ao ponto crítico de apresentar "*incapacidade de atendimento dos eventuais atuais decorrentes da pandemia nos seus territórios*", com colapso nos seus sistemas de saúde, com o conseqüente agravamento da situação.

3. Considerando que é de interesse institucional da ALEP que os recursos públicos continuem sendo utilizados de forma transparente, eficiente e lícita nesse período, tem sido estabelecidos, nos casos de reconhecimento de calamidade pública municipal, mecanismos especiais de controle e de prestação de contas das ações realizadas no exercício dos poderes excepcionais dele decorrentes?

Insta asseverar, em primeiro lugar, que o reconhecimento do estado de calamidade pública nos Municípios paranaenses pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, nos moldes do art. 65 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, tem a finalidade específica de suspender a contagem dos prazos de ajuste para controle da despesa total com pessoal (arts. 23 e 70) e para delimitação da dívida pública (art. 31), bem como dispensar o Município do atingimento de metas fiscais e da limitação de

⁴ <http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/COVID19.pdf>



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

empenho prevista em seu art. 9º, estes últimos estabelecidos conforme os critérios detalhados na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Essa flexibilização, entretanto, não pode ser confundida com absoluta licenciosidade, de forma a permitir desvios e abusos, importando apenas em uma atenuação do rigorismo da Lei de Responsabilidade Fiscal durante o período de vigência do estado de calamidade pública, relacionados aos fatos dela decorrentes. Logo, não pode a Administração Pública, evidentemente, desconsiderar mesmo nessas hipóteses os princípios constitucionais que norteiam a sua atuação, notadamente aqueles explícitos no art. 37, “*caput*”, da Constituição Federal – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência -, além daqueles implícitos e as normas previstas na legislação infraconstitucional.

Sendo assim, é de rigor que todas as ações realizadas pelos Municípios no exercício dos poderes excepcionais decorrentes do reconhecimento do estado de calamidade pública, em virtude da pandemia do Coronavírus (COVID-19) sejam organizadas e disponibilizadas nos seus respectivos Portais de Transparência, devendo ser de fácil localização e de ampla divulgação, nos termos da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e da Lei Federal nº 12.527/2011. Ademais, a avaliação e controle das admissões, contratações, despesas e demais atos relativos à essa situação, na forma da legislação pertinente, será oportunamente feita pelos órgãos públicos competentes, ficando os gestores públicos municipais responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade dos atos administrativos praticados, sob pena de aplicação das sanções cabíveis.

Ressalta-se, nessa ordem de ideias, que o art. 31, “*caput*”, da Constituição Federal, prevê que “*a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei*”. Por sua vez, o §1º do mesmo dispositivo dispõe que “*o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver*”.

No mesmo sentido, em obediência ao princípio da simetria constitucional, o art. 18, “*caput*”, da Constituição do Estado do Paraná, estabelece que “*a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei*”, ao passo que o §1º prevê que “*o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, competindo-lhe, no que couber, o disposto no art. 75 desta Constituição*”.

Por fim, importa consignar, a título argumentativo, que, especificamente em relação ao Governo do Estado do Paraná, o **Decreto Legislativo nº 1/2020**, aprovado pela ALEP, o qual reconheceu o estado de calamidade pública no Estado, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, dispõe em seu art. 2º, “*caput*”, que “*compete à Comissão de Orçamento da Assembleia Legislativa do Paraná acompanhar*



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus SARS-CoV-2". Ainda, o §2º do dispositivo fundamenta que "em um prazo máximo de sessenta dias contados a partir do final dos efeitos da calamidade pública reconhecida por este Decreto Legislativo, a Comissão de Orçamento deve realizar audiência pública com a presença do Secretário de Estado da Fazenda, para apresentação e avaliação de relatório circunstanciado da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus SARS-CoV02".

São esses os esclarecimentos que esta Diretoria Legislativa da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná presta aos questionamentos formulados pela associação civil **SER/Observatório Social de Maringá – OSM**, em atenção ao disposto no art. 5º, incisos XXXIII e XXXIV da Constituição Federal, e na Lei Federal nº 12.527/2011.

Retorne-se à Diretoria-Geral, para a adoção das demais providências cabíveis.

Curitiba, 30 de abril de 2020.

Dylliardi Alessi
Diretor Legislativo da ALEP