



# RODRIGO CARAMORI PETRY

Professor de Direito Tributário, Advogado e Consultor  
Doutor em Direito Tributário pela Universidade de São Paulo (USP)  
Mestre em Direito Econômico e Social

## O REGIME JURÍDICO DE ANORMALIDADE ADMINISTRATIVA PARA O COMBATE À PANDEMIA COVID-19: ESTADO DE CALAMIDADE, EMERGÊNCIA, ESTADO DE DEFESA, ESTADO DE SÍTIO, OU CALAMIDADE FINANCEIRA?

**RESUMO:** o presente artigo se propõe a analisar e apontar qual é o melhor regime jurídico de anormalidade administrativa para o combate eficaz à crise da Pandemia de COVID-19 no Brasil, especialmente no que diz respeito à proteção e apoio aos contribuintes face às suas obrigações tributárias. No estudo será apresentado o arcabouço normativo que fundamenta as ações governamentais durante a Pandemia, será determinado qual é o conceito jurídico de calamidade pública, como se decreta o estado de calamidade, e quais são os requisitos e os efeitos dessa decretação. Também será comparado o estado de calamidade com outros regimes jurídicos de anormalidade administrativa quais sejam: a situação de emergência, o estado de defesa, o estado de sítio, e a calamidade financeira. Debate-se com esse estudo comparativo se a crise gerada pela Pandemia de COVID-19 comportaria a adoção de algum outro regime jurídico de anormalidade, além do estado de calamidade pública. Ao final, pretende-se determinar qual seria o melhor regime para proteção e amparo dos contribuintes face à crise econômica e social da COVID-19, com relação às obrigações tributárias perante o Fisco, concluindo que o estado de calamidade é adequado e suficiente para o devido apoio de proteção aos contribuintes.

**PALAVRAS-CHAVE:** COVID-19; estado de calamidade pública; tributação na pandemia; direito tributário.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução: a crise gerada pela Pandemia COVID-19 – 2. A decretação do estado de calamidade pública: fundamentos constitucionais. – 3. Fundamentos legais do “estado de calamidade pública” e da “situação de emergência” – 4. Os critérios e o rito para decretação do estado de calamidade pública – 5. Efeitos da decretação do estado de calamidade pública – 6. Decretação de estado de defesa e de estado de sítio – 7. A decretação de “estado de calamidade financeira” – 8. Conclusão.

### 1. Introdução: a crise gerada pela Pandemia COVID-19

A pandemia mundial que teve início no final de 2019 na China, causada pela incontrolável e rápida disseminação do coronavírus (vírus causador de síndrome respiratória aguda grave, denominada de COVID-19)<sup>1</sup>, tem assolado os sistemas de atendimento à saúde e as economias de todos os países afetados, gerando enormes desafios para os governos e cidadãos, tendo sido inclusive reconhecida em 30/01/2020 a situação de “emergência de saúde pública de importância internacional” pela Organização Mundial da Saúde (OMS), exigindo a colaboração dos países signatários nos termos do Regulamento Sanitário Internacional de 2005, ao qual o Brasil aderiu aprovando-o pelo Decreto Legislativo nº 395/2009, e promulgando-o pelo Decreto nº 10.212, de 30/01/2020, do Chefe do Poder Executivo.

Essa emergência foi caracterizada como pandemia pela OMS, e a velocidade de disseminação do vírus ameaça colapsar as estruturas de atendimento à saúde dos países afetados, exigindo medidas duras no combate à disseminação da doença. Em praticamente todos os países afetados estão sendo tomadas as necessárias medidas de isolamento, quarentena e

<sup>1</sup> O coronavírus causador da COVID-19 é uma espécie de coronavírus, grupo de vírus que recebe esse nome devido ao aspecto físico quando visto ao microscópio, aparentando ser cercado por uma espécie de coroa.



# RODRIGO CARAMORI PETRY

Professor de Direito Tributário, Advogado e Consultor  
Doutor em Direito Tributário pela Universidade de São Paulo (USP)  
Mestre em Direito Econômico e Social

distanciamento social, por governos nacionais ou locais, além do isolamento espontâneo dos cidadãos conscientes, temerosos por suas vidas e solidários na busca do combate à disseminação do vírus, dando assim tempo para que hospitais e profissionais de saúde possam ter equipamentos e leitos disponíveis.

No Brasil, a pandemia de COVID-19 levou o Ministro da Saúde a declarar situação de “emergência em saúde pública de importância nacional” (ESPIN) pela Portaria MS nº 188, de 03/02/2020, o que implica no reconhecimento de situação que demanda emprego urgente de controle e contenção de riscos à saúde pública no território nacional, com base no regime jurídico previsto pelo Decreto nº 7.616/2011<sup>2</sup>, autorizando uso de medidas de contenção, isolamento, quarentena ou distanciamento social da população.

Com o objetivo de coordenar o planejamento nacional da prevenção e combate à emergência de saúde pública da pandemia COVID-19, foi editada pela União Federal a Lei nº 13.979, de 21/02/2020, regulamentada pelo Decreto nº 10.282, de 20/03/2020, autorizando que as autoridades públicas no âmbito de suas competências fixem uma série de medidas, incluindo isolamento, quarentena, dentre outros; e dispondo sobre quais atividades ficam excepcionadas de medidas restritivas por serem consideradas essenciais para a população, não podendo ser objeto de fechamento ou interrupção.

Diante da gravidade da crise econômica e social gerada pela pandemia no Brasil, houve também a decretação de estado de calamidade pública pelo Poder Executivo da União, reconhecida pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20/03/2020, restando declarado estado de calamidade com efeitos até 31/12/2020.

As medidas de contenção, isolamento, quarentena e distanciamento social são de efetividade já comprovada por cientistas e autoridades em Medicina e saúde pública<sup>3</sup>, porém, geram como efeito colateral a paralização da atividade econômica em diversos setores, o que deve perdurar pelos próximos meses, especialmente no Brasil, país no qual a COVID-19 iniciou seu ciclo epidêmico no final de fevereiro deste ano de 2020<sup>4</sup>.

Essa inevitável paralização parcial e provisória da atividade econômica vem gerando graves riscos à manutenção de empregos e à sobrevivência das atividades produtivas empresariais, além da redução drástica da renda dos trabalhadores informais. Diante desses riscos, cabe ao Estado adotar regime jurídico administrativo especial, para enfrentar as excepcionais necessidades que o momento exige no interesse público. A União Federal providenciou diversas medidas para apoio à população atingida pela calamidade, inclusive

<sup>2</sup> “Art. 2º A declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN ocorrerá em situações que demandem o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública.”

<sup>3</sup> Sobre a importância do isolamento social para combate à pandemia, consulte-se o estudo do Laboratório de Tecnologias de Apoio à Decisão em Saúde da UFMG, disponível em: <<https://www.eng.ufmg.br/portal/wp-content/uploads/2020/04/Nota-Tecnica-NT4-Covid-19-0204.pdf>>. Acesso em: 10/06/2020.

<sup>4</sup> Para conferir o painel de casos confirmados e registrados de COVID-19 no Brasil, consulte-se o sítio eletrônico mantido pelo Ministério da Saúde do governo federal, disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso: 10/06/2020.



# RODRIGO CARAMORI PETRY

Professor de Direito Tributário, Advogado e Consultor  
Doutor em Direito Tributário pela Universidade de São Paulo (USP)  
Mestre em Direito Econômico e Social

medidas de alívio das obrigações trabalhistas (como a prorrogação por 120 dias do vencimento da contribuição ao FGTS)<sup>5</sup>, oferta de crédito facilitado para pagamento da folha de salários das empresas<sup>6</sup>, e medidas tributárias de apoio.

O presente artigo dedica-se a um breve estudo do regime jurídico administrativo para combate a calamidades públicas no Brasil, em especial para reconhecer qual dos regimes de anormalidade administrativa disponíveis no sistema jurídico é o mais adequado à realidade da Pandemia COVID-19, de modo a fornecer, ao mesmo tempo, os melhores instrumentos de gestão de crise para a Administração pública e o melhor apoio aos contribuintes (pessoas físicas e jurídicas) na manutenção das atividades econômicas mediante a dispensa, redução ou postergação de obrigações tributárias.

É natural que diante das notícias trazidas diuturnamente pelos meios de comunicação relativas à citada pandemia os cidadãos permaneçam com dúvidas quanto aos instrumentos jurídicos que estão sendo utilizados pelo Estado brasileiro para as ações de controle e redução dos danos causados pela Pandemia COVID-19. Além do que, a própria evolução da pandemia no Brasil poderá, eventualmente, gerar questionamentos sobre a possibilidade de adoção de regimes jurídicos diversos do atualmente adotado, e, alguns deles, são bastantes restritivos dos direitos dos cidadãos, o que gera compreensível preocupação com os rumos da passagem dessa pandemia.

Essas dúvidas não são despropositadas, especialmente em face da dinâmica incerta da crise causada pela Pandemia COVID-19, com tantos impactos na vida da população, e exigindo tamanha coordenação de esforços das diversas esferas político-territoriais (União, Estados/DF e Municípios). O Presidente da República, após se manifestar aos meios de comunicação informando que medidas extremas não seriam adotadas no momento, afirmou que, caso necessário, medidas como a decretação do estado de defesa ou de sítio seriam fáceis e rápidas de implementar.<sup>7</sup>

Medidas extremas precisam do aval do Congresso, mas, de qualquer forma, a simples cogitação delas pelo Governo federal gerou certa preocupação com eventuais excessos, e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil emitiu parecer manifestando-se previamente em sentido contrário a qualquer futura eventual tentativa nesse sentido, especialmente a decretação do estado de sítio.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> MP nº 927, de 22/03/2020.

<sup>6</sup> MP nº 944, de 03/04/2020.

<sup>7</sup> Conforme informado pela Agência de notícias do Governo brasileiro (EBC), disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-03/decreto-de-estado-de-sitio-nao-esta-no-radar-diz-bolsonaro>>. Acesso em: 10/06/2020.

<sup>8</sup> Parecer disponível em: <<http://s.oab.org.br/arquivos/2020/03/6a79790a-d1df-488c-b1c6-b223b92af438.pdf>>. Acesso em: 10/06/2020.



# RODRIGO CARAMORI PETRY

Professor de Direito Tributário, Advogado e Consultor  
Doutor em Direito Tributário pela Universidade de São Paulo (USP)  
Mestre em Direito Econômico e Social

Enfim, diante das circunstâncias acima retratadas, justifica-se o interesse no presente estudo, que estará, como já se disse, centrado no nível de limitação de direitos, nas finalidades dos regimes, e na repercussão deles nas relações entre o Fisco e os contribuintes, inclusive face à Pandemia COVID-19. Para avançar nessa investigação, é preciso estudar o regime jurídico constitucional, legal e infralegal da atuação do Estado brasileiro frente a calamidades públicas de modo geral. A proposta é revelar qual é o papel do Estado, e quais são as ferramentas jurídicas adequadas e suficientes para combater os efeitos nefastos de calamidades públicas no Brasil.

Nesse sentido, é fundamental diferenciar a decretação de estado de calamidade pública de outros regimes de anormalidade administrativa, como o são a situação de emergência, o estado de defesa, o estado de sítio e a chamada "calamidade financeira".

## 2. A decretação do estado de calamidade pública: fundamentos constitucionais

A Constituição Federal de 1988 prevê como uma das atribuições administrativas da União Federal a de promover o planejamento e a defesa permanente contra as calamidades públicas (art. 21, XVIII)<sup>9</sup>, o que se denomina institucionalmente de "defesa civil". E o art. 19, XXVIII, da CF<sup>10</sup> atribui também à União a competência privativa para legislar sobre defesa civil, ao lado das demais formas de defesa (de caráter militar), e o art. 144, §5º da CF atribui aos bombeiros militares papel de destaque na defesa civil<sup>11</sup>. Os Estados e Municípios, por sua vez, editam leis e regulamentos para organização administrativa de seus serviços de defesa civil, nos respectivos territórios.

Calamidades públicas são fatos graves e extensos reconhecidos como "desastres" ou "eventos extremos"<sup>12</sup>, naturais ou provocados, que causam grandes riscos e prejuízos à vida, saúde e integridade de numerosas pessoas e bens, resultando em danos sociais, econômicos e/ou ambientais. Dentre as calamidades públicas da natureza mais comuns no Brasil estão as secas e as enchentes (citadas no texto constitucional)<sup>13</sup>, e deslizamentos de encostas de morros causados por grandes chuvas, com soterramento de populações e construções. Entretanto, eventos mais raros, como as grandes epidemias, também podem desencadear calamidades públicas.

A calamidade pública gera efeitos previstos na legislação, mas, para tanto, é preciso que haja o reconhecimento jurídico do estado de calamidade pública, seja na esfera do Município, do

<sup>9</sup> "Art. 21. Compete à União: [...] XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;". Na Constituição brasileira anterior, de 1969 (EC nº 1 à CF/1967) havia dispositivo correspondente, com a mesma diretriz: o art. 8º, XIII, colocando para a União a competência administrativa para organizar a defesa permanente contra calamidades.

<sup>10</sup> "Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional [organização da população para guerra de defesa];" (explicitação entre colchetes).

<sup>11</sup> "Art. 144. A segurança pública [...] §5º. [...] aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil."

<sup>12</sup> Expressões utilizadas pela Lei nº 12.608/2012, que trata do sistema nacional de defesa civil.

<sup>13</sup> Art. 21, XVIII, da CF/1988.



# RODRIGO CARAMORI PETRY

Professor de Direito Tributário, Advogado e Consultor  
Doutor em Direito Tributário pela Universidade de São Paulo (USP)  
Mestre em Direito Econômico e Social

Estado, ou da União Federal, a depender da extensão e da gravidade. O reconhecimento se dá por meio de decreto do Poder Executivo. Essa decretação do estado de calamidade pública é fundamentada em critérios jurídicos, que serão indicados a seguir, com base na regulamentação legal e infralegal desse instituto.

### 3. Fundamentos legais do “estado de calamidade pública” e da “situação de emergência”

O texto da Constituição Federal de 1988 usa a expressão “calamidade pública” em quatro ocasiões:

- i) para fixar a competência da União Federal para legislar, organizar e coordenar um sistema de defesa civil contra calamidades (arts. 21, XVIII e 19, XXVIII);
- ii) para regram eventual estado de defesa (art. 136, *caput* e inciso II);
- iii) para autorizar o Congresso Nacional a instituir tributo na forma de empréstimo compulsório (art. 148, I); e
- iv) para autorizar abertura de créditos extraordinários no orçamento público (art. 167, §3º).

A regulamentação dos arts. 21, XVIII, e 19, XXVIII, da CF/1988 diz respeito ao regime jurídico legal da atividade administrativa de prevenção a riscos e ao atendimento às situações de calamidade pública, e o sistema legal nacional de defesa civil. O sistema de defesa civil é integrado por diversos diplomas legais federais e sua regulamentação (por decretos e instruções normativas). Esse sistema legal nacional é denominado de Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Os Estados e Municípios também editam suas leis para organização administrativa da defesa civil, no âmbito regional/estadual<sup>14</sup> e local<sup>15</sup>, porém, reportando-se às regras organizadoras e harmonizadoras contidas no sistema nacional, especialmente quanto aos requisitos para decretação do estado de calamidade pública, e também para a situação de emergência (que serão vistos adiante).

O sistema nacional de defesa civil já existia muito antes da Constituição de 1988, quando era regulado diretamente pelo Decreto nº 67.347/1970, que regulamentava o art. 8º, XIII, da CF/1969<sup>16</sup> e já definia “calamidade pública”<sup>17</sup>. O art. 2º do citado decreto esclarecia que seu

<sup>14</sup> No Estado do Paraná, por exemplo, veja-se a Lei Estadual nº 18.519/2015 que regula a política estadual de defesa civil e reconhecimento de calamidade pública pelo Estado, também regram o reconhecimento de calamidade em relação aos seus Municípios.

<sup>15</sup> O Município de Curitiba, por exemplo, possui seu sistema de defesa civil organizado pela Lei Municipal nº 11.645/2005 (que substituiu a antiga Lei Municipal nº 6.725/1985 sobre defesa civil), prevendo manutenção de um Fundo Municipal de Defesa Civil, além das definições de “situação de emergência” e de “estado de calamidade” no art. 19. Quanto à forma de decretação do estado de calamidade, a citada lei municipal prevê: “Art. 20. O estado de calamidade e a situação de emergência, observados os critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Defesa Civil – CONDEC, serão declarados mediante decreto do Chefe do Poder Executivo Municipal, homologado pelo Governador do Estado na forma estabelecida no art. 17 do Decreto Federal nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005.”

<sup>16</sup> “Art. 8º Compete à União: [...] XIII - organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações;”



# RODRIGO CARAMORI PETRY

Professor de Direito Tributário, Advogado e Consultor  
Doutor em Direito Tributário pela Universidade de São Paulo (USP)  
Mestre em Direito Econômico e Social

objetivo era regular a ação administrativa de combate às calamidades e os demais artigos organizavam as ações, para cooperação com Estados e Municípios.

Após a Constituição de 1988 o sistema de defesa civil foi reformulado com o Decreto nº 97.274 de 16/12/1988, que renovou a definição jurídica de “calamidade pública” e reorganizou o Sistema Nacional de Defesa Civil e as diretrizes para decretação e reconhecimento do estado de calamidade pública. O citado decreto foi depois substituído pelo Decreto nº 895/1993, que por sua vez foi depois revogado pelo Decreto nº 5.376/2005, que finalmente foi substituído pelo Decreto nº 7.257/2010, ainda em vigor.

Atualmente o sistema nacional de defesa civil contra calamidades é organizado a partir da Lei nº 12.340/2010 e de seu regulamento (Decreto nº 7.257/2010), e complementada pela Lei nº 12.608/2012. O Decreto nº 7.257/2010 traz duas definições necessárias para as ações de defesa civil: a definição de “situação de emergência” e a de “estado de calamidade”. Diferenciam-se essas duas situações jurídicas pela gravidade de cada uma, sendo a mais grave a calamidade pública.

Veja-se a definição do estado de calamidade pública, prevista pelo Decreto nº 7.257/2010: “Art. 2º [...] IV - estado de calamidade pública: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;”. A situação de emergência, por sua vez, diferencia-se por implicar no comprometimento apenas parcial da capacidade de resposta do poder público atingido, sendo menos grave, portanto.<sup>18</sup>

Interessa notar que a regulamentação do estado de calamidade pública não trata de aspectos tributários, e, sim, é direcionada ao tratamento administrativo das ações de Estado e à coordenação e ao auxílio financeiro entre União, Estados/DF e Municípios.

## 4. Os critérios e o rito para decretação do estado de calamidade pública

Os critérios para a decretação e o reconhecimento do estado de calamidade pública são estabelecidos pelo Poder Executivo da União Federal, conforme autoriza a Lei nº 12.608/2012 (art. 6º, X)<sup>19</sup>, juntamente com os critérios em relação à declaração de situação de emergência. Tanto a União, quanto os Estados (art. 7º, VI e VII)<sup>20</sup>, e os Municípios (art. 8º, VI)<sup>21</sup> podem assim declarar o

<sup>17</sup> “Art. 1º. Entende-se como Calamidade Pública a situação de emergência, provocada por fatores anormais e adversos que afetam gravemente a comunidade, privando-a, total ou parcialmente, do atendimento de suas necessidades ou ameaçando a existência ou integridade seus elementos componentes.”

<sup>18</sup> Vide art. 2º, III, do Decreto nº 7.257/2010: “Art. 2º [...] III - situação de emergência: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;”.

<sup>19</sup> “Art. 6º Compete à União: [...] X - estabelecer critérios e condições para a declaração e o reconhecimento de situações de emergência e estado de calamidade pública;” A União também deve manter um sistema integrado de controle para esse reconhecimento pelos Estados e Municípios: “VII - instituir e manter sistema para declaração e reconhecimento de situação de emergência ou de estado de calamidade pública;”

<sup>20</sup> “Art. 7º Compete aos Estados: [...] VI - apoiar a União, quando solicitado, no reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública; VII - declarar, quando for o caso, estado de calamidade pública ou situação de emergência;”



# RODRIGO CARAMORI PETRY

Professor de Direito Tributário, Advogado e Consultor  
Doutor em Direito Tributário pela Universidade de São Paulo (USP)  
Mestre em Direito Econômico e Social

estado de calamidade pública ou a situação de emergência, no âmbito de suas respectivas competências territoriais.

O reconhecimento federal do estado de calamidade pública em um Município ou em um Estado é regulamentado pelo art. 7º do Decreto nº 7.257/2010<sup>22</sup>, que deixa claro que tal reconhecimento tem a finalidade de estabelecer um regime jurídico especial para que possam ser atendidas as necessidades extraordinárias da população e do Estado diante da calamidade, para reabilitação e reconstrução (social, econômica e ambiental).

O Decreto nº 7.257/2010 exige requerimento do Chefe do Poder Executivo do Estado ou do Município afetado, acompanhado do decreto estadual ou municipal que declara o estado de calamidade, para que seja reconhecido. E a classificação de calamidades públicas e detalhamento dos critérios para decretação do estado de calamidade pública estão contidos na Instrução Normativa do Ministério da Integração Nacional nº 02/2016<sup>23</sup> (atualmente Ministério do Desenvolvimento Regional), orientando Estados e Municípios quanto às condições, para reconhecimento pela União, e estabelecendo prazo máximo de 180 dias para duração do estado de calamidade.

Quando o Poder Executivo do Município, do Estado ou mesmo da União Federal reconhece que a decretação do estado de calamidade pública precisa vir acompanhada também da dispensa de exigências de cumprimento de metas fiscais e limites de gastos orçamentários, conforme prevê o art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000)<sup>24</sup>, o rito é mais exigente: há necessidade de reconhecimento do decreto de calamidade pública pelo Poder Legislativo estadual ou federal. Nesse caso, o prazo máximo de duração do estado de calamidade pode ultrapassar os 180 dias.

## 5. Efeitos da decretação do estado de calamidade pública

Os efeitos jurídicos da decretação do estado de calamidade pública são variados e dispersos na legislação, mas, em resumo, é possível abaixo identificar dois tipos de regras jurídicas que são aplicáveis como efeito da calamidade, conforme o destinatário:

<sup>21</sup> “Art. 8º Compete aos Municípios: [...]VI - declarar situação de emergência e estado de calamidade pública;”

<sup>22</sup> Vide *caput* do citado artigo: “Art. 7º O reconhecimento da situação de emergência ou do estado de calamidade pública pelo Poder Executivo federal se dará mediante requerimento do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município afetado pelo desastre.”

<sup>23</sup> “Art. 2º A situação de emergência ou o estado de calamidade pública serão declarados mediante decreto do Prefeito Municipal, do Governador do Estado ou do Governador do Distrito Federal. § 1º A decretação se dará quando caracterizado o desastre e for necessário estabelecer uma situação jurídica especial, que permita o atendimento às necessidades temporárias de excepcional interesse público, voltadas à resposta aos desastres, à reabilitação do cenário e à reconstrução das áreas atingidas;”

<sup>24</sup> “Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação: I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70 [limites de gastos com pessoal e limites para dívidas]; II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.” (explicitação entre colchetes).



# RODRIGO CARAMORI PETRY

Professor de Direito Tributário, Advogado e Consultor  
Doutor em Direito Tributário pela Universidade de São Paulo (USP)  
Mestre em Direito Econômico e Social

- i) regras que têm como destinatário imediato o interesse do Estado, e que servem para instrumentalizá-lo para o atendimento e reversão da calamidade, inclusive o autorizando para criação (por lei complementar) de nova fontes de receita tributária, na forma de empréstimo compulsório (art. 148 da CF/1988);
- ii) regras que têm como destinatário imediato o interesse da população atingida, atribuindo-lhe direitos em virtude de sua presumida hipossuficiência econômico-social, e dentre esses efeitos, também existem medidas voltadas à proteção de atividades econômicas, redução, alívio e postergação de obrigações tributárias.

## 6. Decretação de estado de defesa e de estado de sítio

A decretação do estado de calamidade pública não se confunde com a decretação do estado de defesa ou a decretação do estado de sítio, figuras cujos regimes são ainda mais excepcionais, previstos na Constituição (arts. 136-139) como últimos recursos para a preservação da ordem nas instituições. Decretação de estado de defesa ou decretação de estado de sítio são apenas para casos de gravíssima comoção institucional-política (derivada ou não de calamidades públicas), nos quais haja grande perturbação da ordem social que assim demande a restrição temporária de direitos e garantias fundamentais, para que, justamente, as instituições democráticas sejam preservadas. A democracia é o foco de atenção. Ambos são atos provocados pela União/Presidência da República (art. 21, V, CF) e dependentes de aprovação do Congresso Nacional (art. 49, IV, da CF).

Note-se que a decretação do estado de defesa pode advir de calamidades públicas, porém, apenas indiretamente, pois o estado de defesa serve para dar instrumentos à União para combater a comoção social, e não propriamente para combater a calamidade pública em si. Para combater uma calamidade não é necessário o estado de defesa.<sup>25</sup> O estado de defesa centra-se em estabelecer restrição a direitos fundamentais como, por exemplo, o direito de reunião, o sigilo telefônico e de correspondência, etc. Por isso a decretação de estado de defesa em situações de calamidade pública é absolutamente incomum, e caso seja decretado estado de defesa em situação de normalidade institucional, ele terá o efeito contrário ao desejado pela Constituição, porque abalará a ordem democrática e as instituições públicas.

Como visto anteriormente, a decretação do estado de calamidade pública, diferentemente do estado de defesa e do estado de sítio, não é detalhada na Constituição. A decretação do estado de calamidade pública corresponde a regime muito diverso dos acima citados (de defesa e

<sup>25</sup> Sobre o estado de defesa e sua relação com eventual calamidade pública, veja-se o seguinte na CF/1988: “Art. 136. O Presidente da República pode [...] decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

§ 1º O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes: [...] II - ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.”.





# RODRIGO CARAMORI PETRY

Professor de Direito Tributário, Advogado e Consultor  
Doutor em Direito Tributário pela Universidade de São Paulo (USP)  
Mestre em Direito Econômico e Social

de sítio), e é menos restritivo aos cidadãos, porque é voltado a criar condições para que o Estado brasileiro possa atender ao interesse público com agilidade e urgência no combate aos efeitos e prejuízos da calamidade, ajudando a restabelecer as condições anteriores à calamidade e acelerando a volta à normalidade da vida da população. Portanto, a decretação do estado de calamidade pública é o regime adequado para o enfrentamento da Pandemia COVID-19.

## 7. A decretação de “estado de calamidade financeira”

Mais recentemente, criou-se uma nova figura por parte dos Estados e Municípios em dificuldades financeiras, e que não é prevista pela Constituição ou pela legislação federal: o chamado “estado de calamidade financeira”, que corresponde à decretação de um estado de calamidade pública sob a justificativa diferenciada de que o Estado entrou em uma crise financeira tão grande que a prestação de serviços públicos ficará inviabilizada, gerando risco de uma calamidade representada pelo caos social e econômico no Estado (ou Município).

Trata-se de uma calamidade pública em ordem inversa: é uma penosa situação financeira do Estado, causada pela frustração de receitas públicas, que causará uma calamidade pública. Porém, a regra da decretação de calamidade é o contrário: uma calamidade pública é que gera uma situação financeira penosa ao Estado, e que exige então recursos extraordinários, dispensa de regras de responsabilidade fiscal, etc.

A chamada “calamidade financeira” é uma figura polêmica no Direito, ainda em discussão jurídica<sup>26</sup>, e cuja origem recente remonta ao Decreto Estadual nº 45.692/2016 do Estado do Rio de Janeiro<sup>27</sup>, editado sob a alegação de que a frustração de receitas públicas em 2016<sup>28</sup> teria retirado as condições financeiras de a Fazenda estadual arcar com os compromissos/gastos assumidos pelo Estado do Rio de Janeiro para realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.<sup>29</sup>

Tal decreto declarou assim um estado de calamidade pública no âmbito da Administração financeira do Estado, ou “calamidade financeira”, que não possui os mesmos fundamentos nem os mesmos efeitos jurídicos aplicáveis às calamidades públicas em geral. Diversos outros Estados

<sup>26</sup> A possibilidade do conceito de “calamidade financeira” para relativização de requisitos de responsabilidade fiscal não é unanimidade e está em debate inclusive no STF, como demonstra decisão da Ministra Rosa Weber nos autos da ACO nº 3271 (decisão de tutela provisória em 24/06/2019, DJe em 26/06/2019).

<sup>27</sup> Decreto esse reconhecido pelo Poder Legislativo por meio da Lei Estadual nº 7.483/2016 do Estado do Rio de Janeiro, para cumprir a exigência do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), porém, a lei estadual previu um regime específico de calamidade pública no Estado, no qual, por exemplo, não são dispensadas as licitações para contratações públicas, dentre outros efeitos específicos para equilíbrio fiscal.

<sup>28</sup> Frustração de receitas em virtude da redução drástica da arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) e de royalties da exploração do petróleo no Estado.

<sup>29</sup> Do parecer da Procuradoria Geral da República no pedido de medida cautelar na ACO nº 2.981 em trâmite no STF, colhe-se a seguinte crítica ao motivo da decretação de calamidade financeira: “[...] o motivo da crise financeira atual não decorre de uma calamidade natural ou de fatores externos e independentes da administração estadual, mas, sim, de um conjunto de medidas equivocadas praticadas no passado recente [...]” (STF, ACO nº 2.981, Rel. Min. Luiz Fux, Parecer da PGR ao pedido de tutela antecipada, protocolado nos autos em 07/02/2017).



# RODRIGO CARAMORI PETRY

Professor de Direito Tributário, Advogado e Consultor  
Doutor em Direito Tributário pela Universidade de São Paulo (USP)  
Mestre em Direito Econômico e Social

seguiram a mesma “técnica”<sup>30</sup>, declarando “calamidade pública financeira”, com objetivo de ver relativizados os limites de responsabilidade fiscal, e prosseguem discussões no STF sobre a matéria.<sup>31</sup>

## 8. Conclusão

Como visto no presente artigo, diante da ocorrência de uma calamidade pública como a causada pela Pandemia COVID-19, que atinge gravemente o sistema de saúde e a economia do País, o Estado brasileiro tem o dever fundamental de ser o principal agente de combate aos efeitos danosos da calamidade, em apoio à população (inclusive os contribuintes), e o sistema jurídico dispõe de numerosos instrumentos normativos passíveis de utilização nesse sentido.

A decretação do estado de calamidade pública é o reconhecimento, pelo Estado, de que são necessários recursos extraordinários para o combate aos efeitos negativos e a redução dos danos causados à população. Os instrumentos jurídicos de que dispõe o Estado para combater uma crise mediante uso da decretação do estado de calamidade pública não se limitam apenas às atividades imediatas de defesa civil e de coordenação e financiamento das atividades de socorro dos entes político-territoriais. Existem também instrumentos de apoio imediato à população atingida, compreendendo pagamento de auxílios em dinheiro, distribuição de alimentos e apoio à habitação, dentre outros, e inclusive medidas de apoio e alívio das obrigações fiscais para os contribuintes atingidos.

A decretação do estado de calamidade pública não se confunde com outros atos normativos de reconhecimento de situações de anormalidade administrativa, como é o caso menos grave da situação de emergência; ou como é o caso da grave anormalidade institucional reconhecida no caso de estado de defesa, ou, em nível mais avançado, o caso da decretação de estado de sítio, que tratam de instabilidades institucionais, o que não é o caso da crise relativa à Pandemia COVID-19.

Da mesma forma diferencia-se a decretação de estado de calamidade pública em relação à “calamidade financeira”, figura que tem sido decretada por diversos Estados e Municípios em crise fiscal, como uma espécie de artifício no intuito de liberarem-se das amarras da obediência restrita às normas de responsabilidade fiscal.

Dentre os diversos atos de reconhecimento de anormalidade administrativa acima citados, é o de decretação do estado de calamidade pública que fornece melhores fundamentos para o Estado proporcionar proteção econômica e social aos cidadãos atingidos, inclusive para os contribuintes, também fornecendo parâmetros ao Judiciário para que, provocado para tanto,

<sup>30</sup> Vejam-se também críticas a essa “técnica” em: CONTI, José Maurício. Crise leva as finanças públicas ao “estado de calamidade”. *In* Consultor Jurídico, 28/06/2016 (disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-jun-28/contas-vista-crise-leva-financas-publicas-estado-calamidade>>. Acesso em: 10/06/2020.

<sup>31</sup> A pressão política dos Estados incentivou inclusive a aprovação das Leis Complementares nºs 156/2016 e 159/2017, instituindo o Plano de Auxílio aos Estados para o reequilíbrio fiscal, e o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados, respectivamente; porém, tais leis não usam a expressão “calamidade financeira”.



# RODRIGO CARAMORI PETRY

Professor de Direito Tributário, Advogado e Consultor  
Doutor em Direito Tributário pela Universidade de São Paulo (USP)  
Mestre em Direito Econômico e Social

mande cessar eventual abuso ou ilegalidade, equilibrando a proteção aos interesses do Estado com a proteção da população atingida.

Ao mesmo tempo, o estado de calamidade pública é o que garante menor nível de restrição aos direitos fundamentais e preserva o funcionamento das instituições, servindo assim como o regime jurídico de anormalidade administrativa mais adequado para o combate da crise causada pela Pandemia COVID-19.

**Como citar este artigo (ABNT NBR 6023:2018):**

PETRY, Rodrigo Caramori. O regime jurídico de anormalidade administrativa para o combate à Pandemia COVID-19: estado de calamidade, emergência, estado de defesa, estado de sítio, ou calamidade financeira? /n Blog Jurídico do Prof. Rodrigo Caramori Petry, Curitiba, 10/06/2020. Disponível em: <<https://rodrigopetry.com.br>>. Acesso em: [inserir a data].