



PANDEMIA DO COVID-19 E SINTOMAS ORÇAMENTÁRIOS*

RESUMO

Este trabalho objetiva analisar iniciais efeitos orçamentários da Declaração de Calamidade Pública pelo Senado Federal para combater a pandemia Covid-19

PROF. LUIZ ANTONIO DE SOUZA

Advogado formado pela PUC/PR, Mestre em Direito Tributário PUC/SP, professor de Direito Tributário II na Unifoz/Pr, Membro da Comissão de Direito Internacional e Relações Internacionais da OAB/Foz do Iguaçu, inscrito na OAB/Pr sob no. 21.718 – luizansouza.adv@hotmail.com

Prof Luiz Antonio de Souza

Advogado formado pela PUC/PR, Mestre em Direito Tributário PUC/SP, professor de Direito Tributário II na Unifoz/Pr, Membro da Comissão de Direito Internacional e Relações Internacionais da OAB/Foz do Iguaçu, inscrito na OAB/Pr sob no. 21.718 – luizansouza.adv@hotmail.com

Introdução

Em pleno início da execução da legislação orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional no decurso de 2019, a administração pública brasileira é surpreendida pelos efeitos sanitários do Covid-19, da espécie SARS CoV 2, da família dos betacoronavírus, provenientes de focos da República Popular da China. Espalharam-se velozmente para mais de uma centena de países e com múltiplos genomas diferentes.

Diante desse cenário inesperado, é preciso avaliar a sua dimensão financeira, mesmo tendo em conta que ainda não se pode estimá-la com precisão. Pois, regras constitucionais delimitam o seu alcance e certamente vão exigir repentinas modificações para se ajustarem a uma realidade ainda em pré-formação.

Emergência em Saúde Pública: aspectos jurídicos

Primeiramente, contribui para apreciação do contexto orçamentário de

imprevisibilidade, a Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional, por parte da Organização Mundial da Saúde. Ocorre em 30 de janeiro de 2020, durante recesso parlamentar no Brasil.

O Ministério da Saúde, através da Portaria no. 188, de 03 de fevereiro de 2020, indica no seu artigo 1º a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional. Lastreia-se nas regras do Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011. E cria também o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública, para gestão coordenada no âmbito nacional.

Após o reconhecimento da Emergência, essencialmente orientada no novo Regulamento Sanitário Internacional, aprovado pelo Decreto no. 10.212, de 03 de fevereiro de 2020, sobrevém a lei no. 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Ela aponta uma série de medidas, acordadas internacionalmente, para minimizar os impactos no deletério sistema de saúde brasileiro.

Opta-se, então, no seu artigo 2º, pelo isolamento horizontal. Trata-se de técnica

* (Texto de apoio utilizado na Disciplina de Direito Tributário I, matutino, da Unifoz/Pr, em 01.04.2020)

consistente na separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação.

Escolhe-se, também, a quarentena, que significa a restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação. Ambas medidas são conjugadas com a suspensão de atividades de inúmeros estabelecimentos comerciais e de vastas cadeias produtivas, indiscriminadamente, sem critérios de racionalidade econômica.

Contudo, a incontornabilidade da situação fica patente no conteúdo da Portaria 454, de 20 de março de 2020, do Ministério da Saúde, em que se reconhece em todo o território nacional a caracterização da transmissão comunitária da pandemia.

Para o efeito de política de governo, também admite-se que a contenção da transmissibilidade, como medida não-farmacológica, implica isolamento domiciliar de pessoa com sintomas respiratórios e das que residam no mesmo endereço, ainda que hajam assintomáticos.

Inobstante o enfretamento da pandemia com estas ações iniciais de saúde pública, fato é que as consequências socioeconômicas exigem a imediata disponibilização de recursos financeiros dos orçamentos. E, no caso brasileiro, já há um déficit pré-autorizado de mais de

R\$100.000.000.000,00 (cem bilhões de reais) para o ano de 2020.

Pandemia no Orçamento Público

Este contexto sanitário ocorre no curso específico da entrada em vigência de normas que regulam a execução do orçamento. Esta etapa é a preparação para o cumprimento de metas legalmente aprovadas pelo Congresso Nacional. Deve-se seguir as regras do artigo 8º, da Lei Complementar 101/2000. Por esta, determina-se que até trinta dias após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolsos.

Notadamente, os critérios de desembolso são orientados pelos ditames da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nesse sentido, vale o parágrafo único, do seu artigo 8º, que aponta que os recursos legalmente vinculados a finalidades específicas serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação.

Decreto Legislativo: declaração de calamidade pública

Objetivando destravar recursos já legalmente vinculados e, ainda, ultrapassar os limites de déficit previamente autorizados, envia o Presidente a Mensagem no. 93/2020, ao Congresso Nacional. Solicita, para efeitos de orçamento, pedido e reconhecimento jurídico do Estado de Calamidade Pública, dispensa em cumprir resultar fiscais e, ainda, autorização para se esquivar de metas de empenho recém aprovadas.

A Mensagem Presidencial avalia que *“Neste sentido, é inegável que no Brasil as*

* (Texto de apoio utilizado na Disciplina de Direito Tributário I, matutino, da Unifoz/Pr, em 01.04.2020)

medidas para enfrentamento dos efeitos da enfermidade gerarão um natural aumento de dispêndios públicos, outrora não previsíveis na realidade nacional. Tanto isso é verdade que, apenas para fins de início do combate do COVID-19, já houve a abertura de crédito extraordinário na Lei Orçamentária Anual no importe de mais de R\$ 5 bilhões, conforme Medida Provisória nº 924, de 13 de março de 2020, longe de se garantir, contudo, que tal medida orçamentária é a única suficiente para dar cobertura às consequências decorrentes deste evento sem precedentes.

Amparado no artigo 65, da Lei Complementar 101, pretende junto ao Congresso Nacional o reconhecimento de estado de calamidade pública com efeitos até de 31 de dezembro de 2020. Por este mecanismo, o gestor público fica dispensado de observar diversas regras, sem recair em crime contra as finanças públicas ou crime de responsabilidade, sujeito ao impeachment.

A Mensagem, seguindo o rito do Processo Legislativo Regimental, transformouse, na Câmara dos Deputados, no Projeto de Decreto Legislativo no. 88/2020. Recebeu aprovação mediante votação em Sessão Plenária. Encaminhada ao Senado Federal, foi aprovada mediante inovado Sistema de Deliberação Remota, Ato da Comissão Diretora ADT 7/2020. Sobreveio, então, o Decreto Legislativo no. 06/2020.

Peculiarmente, este sistema de votação no Senado Federal se trata de solução tecnológica instituída em face de movimento de isolamento social dominante na sociedade pelo reconhecimento da pandemia. Permite discussão e a votação de matérias com capacidade de atender a sessões conjuntas do Congresso Nacional. Está disciplinado para ser

para situações de guerra, convulsão social, calamidade pública, pandemia, colapso do sistema de transportes ou situações de força maior que impeçam ou inviabilizem a reunião presencial no edifício do Congresso ou em outro local físico.

A partir da aprovação no Senado Federal, a despesa total com pessoal poderá ultrapassar os limites legais definidos no artigo 2º, da Lei Complementar 101/2000. E não haverá exigência da sua redução nos dois quadrimestres subsequentes. Além disso, não gera consequências estampadas no parágrafo 3º, do artigo 23, como por exemplo a proibição de realizar operação de crédito externo ou interno, inclusive por antecipação de receita.

Em face do reconhecimento jurídico da calamidade, há dispensa do atingimento dos resultados fiscais previamente fixados pelo Congresso Nacional para o ano 2020. Vale considerar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias fixou para 2020 a meta de *déficit* primário para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 118.910.000.000,00 (cento e dezoito e bilhões novecentos e dez milhões de reais).

O abismo ente a prematura calamidade da saúde e a orçamentária é muito pequeno. A assertiva se justifica no fato de que o Anexo IV, de Metas Fiscais, da Lei Diretrizes, foi construído com base em cenário econômico de 2018, muito embora cumpra determinação contida no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

No referido Anexo, são estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da

* (Texto de apoio utilizado na Disciplina de Direito Tributário I, matutino, da Unifoz/Pr, em 01.04.2020)

dívida pública, para os exercícios de 2020 a 2022, sem levar em conta o SARS CoV 2.

Notadamente, diante do Decreto Legislativo aprovado, está autorizado, durante este ciclo sanitário, o não cumprimento de limitação de empenho previsto no inciso II, do artigo 65, da Lei Complementar 101. Noutras palavras, em se verificando, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, estabelecidas nas Metas Fiscais, não haverá limitação de empenho e sequer movimentação financeira, até 31 de dezembro desse ano.

Estão excluídas dessa liberalidade autorizada pelo Congresso Nacional, as despesas que constituem obrigações constitucionais e legais, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as eventualmente ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

Conclusão

Enfim, SARS CoV 2 também gera pandemia orçamentária, como demonstra o Decreto Legislativo no. 06/2020. E isto certamente se alastrará veloz e organicamente nos Anexos de Metas Fiscais dos Estados e dos Municípios brasileiros que vão reconhecer a mesma calamidade financeira.

Há diretos e indiretos efeitos sistêmicos cuja patologia hospedará as contas públicas de 2020 e anos seguintes bancadas pelos contribuintes.

E por isso tem-se indeterminada a amplitude de consequências financeiras para toda a sociedade, no curto, no médio e no longo prazos.

* (Texto de apoio utilizado na Disciplina de Direito Tributário I, matutino, da Unifoz/Pr, em 01.04.2020)