

Isolamento social – suspensão da geração de riqueza e consequente redução da carga tributária – consequências jurídicas, econômicas e administrativas – como e quem pagará essa conta da COVID-19

Helio Saul Mileski

Conselheiro jubilado e ex-Presidente do TCE/RS. Doutor em Direito Administrativo pela Universidade de Salamanca – Espanha. Professor, Advogado, Consultor e Parecerista na Mileski Advogados. Membro da Academia Brasileira de Filosofia e Membro do Conselho Editorial da *Revista Interesse Público*.

Resumo: 1 Introdução – 2 Planejamento e atividade financeira do Estado – 3 Acontecimento imprevisível – Isolamento social – 4 Repercussão no orçamento público – redução de receita – 5 Consequências jurídicas, econômicas e administrativas – 6 Como e quem pagará essa conta da COVID-19 – 7 Conclusão

Palavras-chave: COVID-19. Isolamento social. Orçamento público.

1 Introdução

Após ter realizado um trabalho com análise sobre inteligência artificial e sua utilização no combate à COVID-19 – *Inteligência Artificial – a nova direção do mundo e a sua utilização na imprevisibilidade de acontecimento das questões sociais – Pandemia – Covid-19*¹ –, no qual se procurou demonstrar que o uso da inteligência artificial, em um ou mais momentos, se tornou indispensável e que a sua utilização no combate à COVID-19 será fator fundamental, na medida em que a COVID-19, na atualidade, por ser ainda um mistério para médicos, biólogos e pesquisadores de todo o mundo, demonstra que necessitará da *ciência* para desenvolver conhecimento, vacinas e medicamentos.

Por isso, o protagonismo da inteligência artificial no combate à COVID-19 será inevitável, pois os mecanismos da revolução tecnológica (instrumentos, computadores, software) darão suporte para as decisões médicas, agregando velocidade e precisão, dois elementos valiosos numa crise dessa dimensão.

Contudo, embora esses fatores de natureza técnica científica como fato concreto, a COVID-19 fez com que as autoridades governamentais adotassem medidas em defesa da vida, dentre as quais a determinação para isolamento social, de cuja circunstância houve consequências jurídicas,

econômicas e administrativas. De outra parte, surge a questão: como e quem pagará essa conta da COVID-19.

É o que se pretende analisar no presente trabalho.

2 Planejamento e atividade financeira do Estado

O Estado é uma organização político-jurídica com a finalidade de realizar o bem público, com governo próprio, dentro de um território determinado. Sendo assim, o Estado, para o alcance dos seus fins, exercita o poder por meio da competência, efetuando serviços e atividades, que variam no tempo e no espaço, no sentido de promover a realização do bem público. Por sua vez, a realização do bem público é efetuada por meio dos órgãos componentes da estrutura administrativa do Estado, aos quais são destinados serviços de interesse público, cuja ação deve ocorrer de acordo com as normas e princípios constitucionais.

Toda essa atividade desenvolvida para o atendimento do bem público necessita de uma grande soma de recursos financeiros. Assim, para suporte das despesas realizadas com a manutenção dos serviços e órgãos que lhe são próprios, o Estado necessita promover a busca de meios materiais – recursos financeiros – que envolvem uma atividade de natureza patrimonial, denominando-se *atividade financeira do Estado*.²

A atividade financeira exercida pelo Estado, conforme bem demonstra Regis Fernandes de Oliveira, possui dois momentos: a fixação dos fins e a busca dos meios para satisfação desses fins. O ordenamento normativo traça os fins; o direito

¹ Artigo publicado em *As implicações da Covid-19 no Direito Administrativo*, coordenadores Augusto Dal Pozzo e Márcio Cammarozano, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2020.

² MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. 3ª edição revisada, atualizada e aumentada. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 59.

financeiro orienta a busca dos meios para obtenção de condições dos fins a serem satisfeitos.³

Desse modo, quando se pratica a atividade financeira do Estado, seja propiciando a geração de riquezas, seja no atendimento do interesse coletivo, torna-se imprescindível a utilização do planejamento, no sentido de que possa haver uma utilização adequada e pertinente dos recursos materiais, humanos e financeiros e possibilite uma ação racional, com mais eficácia e eficiência, para o atingimento dos objetivos propostos.

Em face da evolução da função orçamentária do Estado, em que o planejamento se tornou elemento técnico imprescindível para o desenvolvimento econômico e social, planejar significa aplicar um processo contínuo que fundamenta, antecede e acompanha a elaboração orçamentária.⁴ É uma função gerencial de aspecto estratégico que compõe um conjunto de mecanismos, dentre os quais está o sistema orçamentário, envolvendo a elaboração de um plano plurianual, com fixação de metas e objetivos, de acordo com o qual serão traçadas as diretrizes orçamentárias que orientarão a elaboração do orçamento anual (art. 165 da CF de 1988).

3 Acontecimento imprevisível – isolamento social

A COVID-19 é um acontecimento imprevisível, com consequências severas e rápidas, constituindo-se, ainda, em um mistério para médicos, biólogos e pesquisadores de todo o mundo, demonstrando que o mundo necessitará da *ciência* para desenvolver conhecimento, vacinas e medicamentos.

Contudo, embora esses fatores de natureza técnica científica como fato concreto, a COVID-19 fez com que as autoridades governamentais adotassem medidas em defesa da vida, dentre as quais a determinação para isolamento social, de

cujas circunstâncias ocorreram consequências jurídicas, econômicas e administrativas, pois as medidas de isolamento social, com o *slogan* “fique em casa”, causaram o encerramento de todas as atividades escolares e universitárias, industriais, comerciais e de serviços. Era imprescindível a adoção desse isolamento social para ser evitada a aglomeração de pessoas, no sentido de ser evitado ou reduzido o tamanho da contaminação produzida pelo vírus SARS-CoV-2, na medida em que o alastramento da pandemia causaria uma falência a todo o sistema de saúde brasileiro, posto que não haveria suporte para atender tantos pacientes por falta de vagas nas unidades de terapia intensiva dos hospitais.

Por sua vez, o ministro da Saúde Nelson Teich, em audiência virtual no Senado, no dia 29 de maio de 2020, disse que não é possível saber quando será o pico de casos do coronavírus no país e que a possibilidade de uma segunda onda da pandemia é real. Disse, ainda, que a falta de informações precisas sobre o coronavírus faz com que não seja possível excluir a possibilidade de uma “nova onda”, mesmo após eventual queda de casos no país.

– Essa falta de informação impede de entender melhor o futuro. Se a imunidade vem com 60%, 70%, 80%, até aí os números não são precisos, é muito longe. O que deixa em alerta para a possibilidade de segunda onda, que é real – disse Teich.

Nessas condições de imprevisibilidade do coronavírus, evidencia-se que todo o planejamento realizado para o atendimento do interesse coletivo se partiu mediante uma brutal redução de receitas, sem a contrapartida de redução das despesas orçadas.

Ocorrendo uma segunda onda do coronavírus, conforme prevê o ministro da Saúde, permanecerá o isolamento social, com graves repercussões administrativas no âmbito da saúde, envolvendo questões econômicas, jurídicas e sociais, uma vez que haverá uma redução na geração de riquezas, com prejuízos para atendimento do interesse coletivo.

³ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. Complementando a sua orientação, o autor expressa: “A atividade financeira é precedida pela definição das necessidades públicas. Conhecendo-as, passam a existir três momentos distintos: a) o da obtenção de recursos; b) o de sua gestão (intermediado pelo orçamento: aplicação, exploração dos bens do Estado, etc.) e c) o do gasto, com o qual se cumpre a previsão orçamentária e se satisfazem as necessidades previstas”.

⁴ PEREIRA, José Matias. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 119.

4 Repercussão no orçamento público – redução de receita

Guilherme Odri, da redação do LinkedIn,⁵ informa que, segundo dados do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas, a crise do coronavírus pode tirar até R\$500 bilhões dos bolsos dos brasileiros em 2020. No cenário mais pessimista traçado pela instituição – queda de 7% do PIB brasileiro – a suspensão de atividades provocará uma contração de até 8% no consumo das famílias brasileiras e uma queda de até 15% na massa salarial dos trabalhadores, com uma taxa de desemprego de 12,2%.

Se o cenário se confirmar, o consumo das famílias registrará o pior resultado da série histórica do IBGE, com início em 1995. A retração vai levar ainda à redução da demanda e da produção em diversos setores, o que diminuiria a força da recuperação no pós-pandemia. O consumo das famílias é o principal motor da economia brasileira, equivalendo a cerca de dois terços do PIB.

Considerando que a receita pública advém, basicamente, da carga tributária incidente sobre a geração de riquezas – indústria, comércio e serviços –, significa dizer que a receita pública também se reduzirá na mesma proporção da queda do PIB brasileiro, gerando um desequilíbrio orçamentário, com sérias consequências na prestação de serviços públicos à população.

5 Consequências jurídicas, econômicas e administrativas

Verificando as consequências produzidas pela COVID-19, Larissa Casemiro⁶ refere que as mais diversas restrições impostas pelas autoridades públicas a fim de prevenir o contágio descontrolado e um possível colapso na saúde nacional, assim como medidas voluntárias de autorresguardo tomadas pelos indivíduos, têm trazido e ainda trarão consequências jurídicas com relação às obrigações contratuais assumidas antes ou mesmo durante a crise mundial, sobretudo aquelas consideradas de trato sucessivo, já que inúmeros contratos perderam sua utilidade ou a prestação do seu objeto tornou-se impossível por

fato posterior e sem culpa (em sentido amplo, negligência, imprudência e imperícia) ou controle das partes.

Desse modo, pode-se dizer que a impossibilidade de cumprimento do objeto inclui obrigações acessórias do contrato quando efetivamente demonstrado que influem significativamente na decisão pela execução ou não da obrigação, tais como viagens contratadas para destinos e/ou transportes não proibidos ou restritos, mas que podem representar um risco à saúde e segurança de uma das partes, não lhe sendo exigível suportar tal ônus.

Por tal razão, iniciou-se uma discussão sobre a possibilidade ou não do término de contratos firmados para prestação de serviços ou aquisição de produtos e que tenham sido direta ou indiretamente atingidos pela pandemia de COVID-19, em especial para aplicar os conceitos de força maior e caso fortuito na defesa do desfazimento desses contratos em razão da situação imprevisível imposta pelo novo vírus.

Ocorrida a situação imprevisível e que não pode ser controlada pelas partes – como a atual pandemia –, obrigações anteriormente assumidas e que não possam mais ser cumpridas por alguma delas não poderão ser convertidas em uma prestação em dinheiro a título de perdas e danos. Isso porque a impossibilidade de cumprimento da obrigação assumida não se deu por conduta imputável à parte obrigada, mas, sim, por fato externo imprevisível e inevitável, cuja consequência automática é desfazer a relação de causa e efeito que existiria entre o dano e a conduta, consistente no não cumprimento total ou parcial da obrigação.

Sendo assim, essa consequência jurídica de não cumprimento, total ou parcial, do contrato resulta também numa consequência econômica, na medida em que serão muitas as perdas, para ambas ou uma das partes. Não fora isto suficiente, em razão do período de isolamento social, suspendeu-se a geração de riquezas em face da paralização da indústria, do comércio e dos serviços. A pandemia gerou uma crise econômica sem precedentes num curto espaço de tempo. Os impactos de longo prazo vão depender de quão rapidamente o novo coronavírus vai ser vencido.

⁵ Editores do LinkedIn: news-noreply@linkedin.com.

⁶ Disponível em: <https://www.justificando.com/2020/04/02/impactos-juridicos-do-novo-coronavirus/>.

Para tanto, o governo federal brasileiro expediu em 17 de abril de 2020 medidas de combate aos efeitos econômicos da COVID-19:

RESUMO (Essa nota consolida dados até o dia 13/04/2020)

- A pandemia de COVID-19 provoca impactos econômicos severos de curto prazo, com o colapso parcial ou total da produção em vários setores;
- A possível destruição de empregos, falência em massa de empresas e piora nas condições financeiras da economia podem fazer com que o choque temporário da COVID-19 tenha consequências permanentes sobre a economia. Dois são os desafios de política econômica: a) transferir recursos para salvar vidas; e b) reduzir os efeitos recessivos da crise do coronavírus, impedindo que um choque transitório tenha efeitos permanentes na economia;
- Para combater tais consequências sobre a economia brasileira, o Governo Federal implementou diversas medidas de proteção em cinco frentes: i) social; ii) à saúde; iii) aos empregos; iv) às firmas; e v) aos entes subnacionais.
- Além das medidas que foram desenhadas sem impacto fiscal, como a liberação dos saques emergenciais do FGTS, há um amplo conjunto de medidas de elevado impacto fiscal;
- Ao se considerar apenas as medidas de impacto fiscal anunciadas até o momento, já há previsão de expansão fiscal superior a R\$ 297 bilhões (4,1% do PIB), valor bem superior à média dos demais países emergentes (1,35%), e mesmo dos países desenvolvidos (3,1%);
- As medidas já representam mais que o dobro da soma total de gastos discricionários previstos para o ano de 2020;
- As medidas configuram-se como o maior pacote de proteção à economia e ao emprego diante de uma crise na história da economia brasileira, cujo valor total incluindo medidas fiscais e parafiscais, potencial de crédito e regulatórias correspondendo a um potencial de R\$ 3,5 trilhões;

- As medidas adotadas são temporárias e emergenciais, a vigorar durante o período da crise, de forma a não comprometer a trajetória futura dos gastos públicos. Importante ressaltar que todas as medidas de impacto fiscal se encerram em 2020;

- Diante do aumento temporário dos gastos e da perda de arrecadação esperada nesse período, a aprovação futura das REFORMAS ECONÔMICAS (PECs estruturais) será ainda mais necessária para garantir a retomada sustentável da economia.

Em complemento, ainda estão sendo adotadas várias medidas administrativas com vista ao enfrentamento da crise, mas sem deixar de haver a respectiva prestação de serviços públicos, com o objetivo de evitar ou, pelo menos, minorar o aumento do contágio do novo coronavírus.

Nesse aspecto, de modo geral, as administrações dos três níveis de governo – federal, estadual e municipal – têm instituído medidas administrativas que envolvem licença compulsória a todos que tiveram contato com infectados ou que tivessem regressado de regiões endêmicas, suspensão do atendimento presencial, salvo casos urgentes, bem como escalas daqueles que formam o grupo de maior risco, incluindo determinação para a redução da carga horária e implementação do teletrabalho.

6 Como e quem pagará essa conta da COVID-19

Na Espanha, que é um dos países europeus mais atingidos pela COVID-19, conforme manifesta Jesus Arango, em artigo publicado no jornal *La Nueva España*, em 19.04.2020,⁷ deve-se ter em mente que se está enfrentando a crise gerada pela COVID-19 em um país fortemente endividado e com mecanismos de redistribuição bastante limitados, uma vez que a porcentagem da renda pública no país é uma das mais baixas da União Europeia. Os custos mais altos em saúde que a luta contra a COVID-19 está gerando, bem como o conjunto de medidas que as administrações públicas estão adotando para tentar lidar com o

⁷ Divulgado no LinkedIn por Roberto Fernández Llera, 1º síndico mayor de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias / Acreditado como profesor titular de Universidad.

choque econômico que está ocorrendo, supõem um crescimento muito notável dos gastos públicos, e a redução significativa que a atividade econômica sofrerá certamente implicará uma queda acentuada na arrecadação de impostos. Tudo isso levará a um aumento no endividamento, o que significará níveis de dívida pública que provavelmente excederão em muito 100% do PIB, com as consequências negativas que isso terá nos orçamentos dos próximos anos ao enfrentar as despesas da dívida.

No Brasil, a situação é assemelhada. Os custos com saúde em face da COVID-19 aumentaram os gastos públicos e reduziram drasticamente a arrecadação em face das repercussões econômicas decorrentes do período de isolamento social. Tanto que Fernando Augusto Lopes⁸ realiza comentário de que pesquisa do instituto Locomotiva aponta que 91 milhões de brasileiros deixaram de pagar em abril pelo menos uma das contas referentes ao consumo de março. As informações foram conseguidas com exclusividade pelo jornal *O Estado de S. Paulo*. “Como comparação”, informa o jornal, “no mês anterior, antes dos impactos da quarentena, eram 59 milhões (37%) com contas atrasadas – houve, portanto, um salto de 54% no período”.

Por sua vez, o presidente da Locomotiva, Renato Meirelles, afirma que “a Covid-19 chegou na reta final de uma crise econômica e encontrou uma população sem poupança”.

Sendo assim, parece não restar dúvida que a conta da COVID-19, num período de pandemia e severa crise econômica e financeira, deverá ser paga por todos os segmentos da sociedade brasileira, sejam de natureza estatal, sejam de natureza privada, envolvendo o Poder Público, o setor empresarial (industrial, comercial, de serviços e bancário) e todas as pessoas integrantes da comunidade social brasileira.

7 Conclusão

Nessas condições de imprevisibilidade do coronavírus, evidencia-se que todo o planejamento realizado para o atendimento do interesse coletivo

se partiu mediante uma brutal redução de receitas, sem a contrapartida de redução das despesas orçadas.

Essas consequências produzidas pela COVID-19 produziram as mais diversas restrições impostas pelas autoridades públicas a fim de prevenir o contágio descontrolado e um possível colapso na saúde nacional, assim como as medidas voluntárias de autorresguardo que foram tomadas pelas pessoas, as quais têm trazido e ainda trarão consequências jurídicas, econômicas e sociais.

De qualquer modo, para a superação de todas as dificuldades que aqui foram enumeradas, especialmente no que se refere ao pagamento da conta da COVID-19, evidencia-se que haverá a necessidade de um grande esforço conjunto de todos os indivíduos, que envolverá todos os segmentos da sociedade brasileira, sejam de natureza estatal, sejam de natureza privada, envolvendo o Poder Público, o setor empresarial (industrial, comercial, de serviços e bancário) e todas as pessoas integrantes da comunidade social brasileira.

Todos nós teremos de contribuir para a solução desses problemas e haveremos de superá-los, mas será mediante resignação para muito trabalho, compreensão e solidariedade.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MILESKI, Helio Saul. Isolamento social – suspensão da geração de riqueza e conseqüente redução da carga tributária – consequências jurídicas, econômicas e administrativas – como e quem pagará essa conta da COVID-19. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 19, n. 222, p. 20-24, jun. 2020.

⁸ Disponível em: <https://www.euqueroinvestir.com/covid-19-milhoes-de-brasileiros-deixam-de-pagar-contas-e-80-podem-perder-emprego/>.