



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00152494/2020

Nota Técnica nº 9/2020/PFDC/MPF, de 23 de abril de 2020.

Assunto: Projeto de Lei Complementar nº 149/2109. Auxílio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para mitigar os efeitos da pandemia da Covid-19. Constitucionalidade. Urgência em sua aprovação.

Referência: PA - PPB - 1.00.000.005635/2020-08

I – ANÁLISE DO TEXTO DO PLC 149

A chegada do novo Coronavírus e a velocidade de sua disseminação e contágio deixou em muita evidência a situação atual dos Estados nacionais, especialmente da Europa e da América: a redução radical das provisões do Estado de bem estar social e de suas proteções para os grupos historicamente vulnerabilizados; a intensificação da desigualdade; a financeirização da vida coletiva e a obsessão com o PIB e outros indicadores de crescimento da nação.

Imediatamente, ficou claro que algo haveria de mudar. Serviços de saúde de há muito precarizados tiveram que ser, ao menos momentaneamente, revitalizados para poder suportar a grande demanda decorrente da Covid-19. E a presença avassaladora do Estado se fez necessária para dar um conforto mínimo a todas as pessoas que atravessam esse período de tanta insegurança. Como aponta João Villaverde¹, “o setor público entra em campo pesadamente para garantir a travessia enquanto famílias estão em casa e empresas de setores não essenciais estão fechadas,

¹ https://aterceiramargem.org/2020/04/19/amanha-vai-ser-outro-dia/amp/?__twitter_impression=true



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

todos protegendo uns aos outros do contágio de um vírus letal, dando tempo para os hospitais se organizarem para tratar quem desenvolve sintomas graves enquanto pesquisadores trabalham em uma vacina. Em casa, mas com boletos ainda circulando, famílias e empresas precisam do apoio do governo para garantir renda e faturamento mínimo”. E acrescenta que “diferentes governos mundo afora, de esquerda e direita, abriram seus arsenais de política econômica justamente com este entendimento. Da Austrália de Scott Morrison à Alemanha de Angela Merkel, passando pela Itália (comandada pela direita) e pela Espanha (comandada pela esquerda), em todos os continentes.”

José Roberto R. Afonso² recupera Keynes e a sua figura do “orçamento de guerra”, concebida para situações em que o mercado não funciona e em que “a reconstrução da sociedade e da economia, inevitavelmente, só poderá partir do próprio Estado”. Lembra que, na guerra atual, é preciso “começar por atacar o vírus: ampliar assistência hospitalar no prazo mais curto, sem limite financeiro para comprar, contratar e investir em kits para testes, leitos, respiradores e os mais diversos insumos necessários”.

A necessidade de ampliação do gasto público é também apontada por pesquisadores de várias universidades³:

Com o país ameaçado pela depressão econômica, será preciso que o governo federal dê um forte apoio à renda e ao emprego, subsidiando as folhas de pagamento das empresas e transferindo um volume maior de recursos diretamente à população. Deverá também prover uma ajuda financeira generosa aos governadores e prefeitos para que combatam a pandemia e enfrentem a depressão em seus estados e municípios (isenção de impostos, postergação de pagamento de tarifas públicas, tudo deveria ser financiado pelo governo federal). Ao governo também caberá resguardar a produção de bens essenciais e garantir recursos financeiros e materiais para testes de diagnóstico em massa, produção de materiais de proteção aos trabalhadores das atividades essenciais, pesquisas sobre o vírus, construção de hospitais para isolamento de doentes e tudo mais que especialistas considerarem fundamental para

² <https://www.joserobertoafonso.com.br/orcamento-de-guerra-afonso/>

³ <https://diplomatie.org.br/e-a-demanda-paulo-guedes/>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

proteger a população. Para evitar o desabastecimento de itens essenciais, o governo provavelmente terá de apoiar a reconversão de parte da estrutura produtiva, racionar o consumo, ou importar bens e serviços.

Duas importantes iniciativas foram tomadas recentemente para permitir a realização do gasto líquido necessário para enfrentar a pandemia e evitar a depressão: o Decreto Legislativo nº 6/2020, que, ao reconhecer o estado de calamidade pública, permite superar limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal especialmente para gastos e endividamento, e dispensar o atingimento dos resultados fiscais previstos na lei orçamentária de 2019; e a decisão do Ministro Alexandre de Moraes na ADI 6357-MC, reconhecendo a necessidade de superar momentaneamente as exigências de ambos diplomas legais de modo a permitir “gastos orçamentários destinados à proteção da vida, saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados” pela pandemia da Covid-19.

Recentemente, no último dia 10 de abril, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos publicou o documento intitulado “PANDEMIA Y DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS⁴”, onde conclama os Estados Partes a:

18. Suspender o aliviar la deuda externa y las sanciones económicas internacionales que pueden amenazar, debilitar o impedir las respuestas de los Estados para proteger los derechos humanos frente a contextos de pandemia y sus consecuencias. Ello a fin de facilitar la adquisición oportuna de insumos y equipo médico esencial y permitir el gasto público de emergencia prioritario en otros DESCAs, sin poner en mayor riesgo todos los derechos humanos y los esfuerzos avanzados por otros Estados en esta coyuntura, dada la naturaleza transnacional de la pandemia

Ou seja, parece fora de questão que a situação provocada pela pandemia requer gasto público como medida imperativa para assegurar os direitos humanos mais essenciais.

⁴ <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Nessa linha de orientação, de que cabe ao Estado intervir para tentar corrigir ou minimizar os efeitos do novo coronavírus, a Câmara dos Deputados aprovou o PLC 149/2019, cujos dispositivos centrais passam a ser reproduzidos:

Art. 1º Fica instituído, na situação prevista no art. 65 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, para o período de que trata esta Lei Complementar, auxílio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Parágrafo único. O auxílio financeiro de que trata o caput deste artigo será destinado a ações que mitiguem os impactos da pandemia da Covid-19.

Art. 2º A União entregará nos meses de maio, junho, julho, agosto, setembro e outubro de 2020, observados os montantes, os critérios, os prazos e as condições previstos neste artigo, auxílio financeiro a título de compensação da queda da arrecadação do:

I - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); e

II – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

§ 1º O auxílio financeiro de que trata este artigo corresponderá à diferença nominal, se negativa, entre a arrecadação do ICMS e do ISS de cada Estado, do Distrito Federal ou do Município nos meses de abril, maio, junho, julho, agosto e setembro de 2020 e a arrecadação nos mesmos meses do exercício de 2019.

Reconheceu-se, portanto, que, com a paralisação das atividades econômicas não essenciais, os Estados e Municípios se viram afetados na arrecadação de seus principais impostos, respectivamente, o ICMS e o ISS. Ressalte-se, ainda, que, desde 1997, governadores e prefeitos estão proibidos de levantar dívida por conta própria, ou seja, podem apenas gastar o que arrecadam ou o que há de reserva financeira no caixa⁵. Por outro lado, o impacto de uma pandemia como a presente é absurdamente enorme para Estados e Municípios. José Roberto Afonso, no artigo já citado⁶, analisa o financiamento e a execução das políticas públicas de saúde e observa:

⁵ *Idem* nota 1

⁶ Ver nota 2. No mesmo sentido, Kleber Pacheco de Castro: “os entes subnacionais são os responsáveis pelo enfrentamento direto dos problemas decorrentes da pandemia (95% da execução de despesas públicas de saúde é realizado por estados e municípios) e, ao mesmo tempo, estes são os que mais estão sofrendo com a perda de receitas por conta da crise econômica e sem ter a possibilidade de se endividar, como a União.” (<https://www.conjur.com.br/2020-abr-20/pacheco-castro-embate-federativo-estrategia-politica>)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Olhando as despesas tanto no que se refere ao seu financiamento quanto à sua execução, observa-se seu caráter descentralizado, especialmente na passagem de financiamento para execução. Este aspecto é ainda mais acentuado quando olhamos apenas para execução das despesas de “assistência hospitalar e ambulatorial”, em que os estados e municípios são responsáveis por 49,6% e 45,8%, respectivamente, e a União responde apenas por 4,6%. Já a “atenção básica” é de competência quase única dos municípios, responsáveis por 90,3% da execução de gastos.

Também parece evidente que, ausentes os impostos que suportam a máquina pública, a capacidade dos entes subnacionais satisfazerem as suas despesas ordinárias – frise-se, ordinárias – sequer está garantida. Com isso, todas as políticas públicas essencialmente locais, como educação, segurança pública, saneamento básico, entre outras, ficam inviabilizadas. O cenário que se apresenta, portanto, uma vez não corrigido, é de mais fragilidade da proteção social, na contramão das orientações de organizações regionais e internacionais de direitos humanos, e da própria economia, em contrariedade aos propósitos do próprio Decreto Legislativo 6/2020.

Kleber Pacheco de Castro⁷ anota:

O objetivo primordial do seguro-receita previsto no PLP 149/2019 é garantir um patamar mínimo de recursos para os entes subnacionais, para que estes possam executar suas funções e cumprir suas obrigações ordinárias. Deve-se ter em mente que estados e municípios ainda possuem políticas públicas e contratos que precisam ter andamento, independente da ocorrência da pandemia. Não é preciso ser especialista em economia para enxergar a importância da manutenção do funcionamento da máquina pública, inclusive sob a ótica macroeconômica, de demanda agregada, haja vista o fato de estados e municípios responderem por 78% das compras públicas de bens e serviços[3] e 88% dos servidores do setor público[4].

Por outro lado, o critério adotado parece ser o mais razoável numa federação e no enfrentamento à pandemia: toma-se a arrecadação do ano anterior, 2019, e cobre-se, em 2020, a diferença. É preciso levar em conta que as despesas ordinárias são feitas com base na expectativa de arrecadação. A União, aqui, cumpre o papel de

⁷ *Id, ib*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

intervir como garante de um impacto mínimo em Estados e Municípios, responsáveis primeiros pelo combate mais imediato ao novo coronavírus e pela movimentação da economia.

Mais uma vez, Kleber Castro⁸ enfatiza:

Tendo em vista o objetivo do seguro, a melhor medida para partilhar esse recurso é justamente a distribuição dele no período imediatamente anterior à pandemia. A realização de receitas de ICMS e ISS de 2019 é, assim, a melhor representação da distribuição do seguro entre os entes. Dada a elevada rigidez orçamentária presente no setor público brasileiro e alto grau de vinculação de receitas para determinadas despesas, a distribuição de receitas (ordinárias) de 2019 atenderia razoavelmente bem a distribuição de despesas (ordinárias) de 2020.

É preciso também levar em conta que governadores de todas as regiões do Brasil consideraram esse formato adequado para os momentos atuais⁹. É sinal de maturidade do modelo federativo brasileiro e de superação do cenário extremamente acentuado na década de 90, da chamada “guerra fiscal”, em que governos estaduais, e eventualmente até municipais, competiam entre si para atrair investimentos privados ou mantê-los em seus territórios.

Significa ainda adesão de todos às orientações sanitárias e aos sacrifícios que elas lhes impõe. A ausência da providência, na forma como concebida na Câmara dos Deputados, poderá implicar na retomada prematura das atividades não essenciais. A CIDH, no documento antes referido¹⁰, convoca seus Estados membros a:

Adoptar de forma inmediata, urgente y con la debida diligencia, todas las medidas que sean adecuadas para proteger los derechos a la vida, salud e integridad personal de las personas que se encuentren en sus jurisdicciones frente al riesgo que representa la presente pandemia. Tales medidas deberán de ser adoptadas atendiendo a la mejor evidencia científica, en concordancia con el Reglamento Sanitario Internacional (RSI), así como con las recomendaciones emitidas por la OMS y la OPS, en lo que fueran aplicables.

⁸ *Id, ib*

⁹ <https://www.pi.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/15.04.-carta-dos-governadores-ao-senado-em-apoio-ao-plp-149-b-2019..pdf.pdf>

¹⁰ Ver nota 4



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Não há razoabilidade em se pretender que apenas façam jus ao equilíbrio da arrecadação promovido pela União os entes subnacionais responsáveis fiscalmente, ou que, pelo menos, se comprometam a diminuir a máquina pública nos próximos anos. É que essa diretriz contradiz os próprios pressupostos do Decreto Legislativo nº 6, que reconhece ser época de expansão do gasto e do serviço público.

Também é preciso sublinhar que o repasse desses recursos é resultado de uma pandemia e tem a função urgente de neutralizar ou minorar os seus efeitos. Nada mais ou nada além disso. Concluindo com Kleber Castro¹¹, no sentido de que o PLC aprovado pela Câmara dos Deputados é a única providência adequada ao modelo de federação inscrito na Constituição brasileira:

A argumentação do Ministério da Economia de que essa forma de partilha iria beneficiar os estados e municípios mais ricos em detrimento dos mais pobres é tão falaciosa que nem se preocupa em ponderar que o seguro não foi pensado para promover uma redistribuição territorial de recursos, mas apenas para que todos os entes não percam tanto com a crise. Se os entes mais ricos são os maiores beneficiários do seguro, é pelo fato destes também serem os maiores prejudicados pela crise econômica, refletida primordialmente na queda rápida da arrecadação dos dois tributos vinculados ao consumo de bens e serviços (ICMS e ISS). Uma eventual distribuição pelo critério populacional, como defendido pelo governo, geraria situações em que alguns entes seriam compensados por uma inexistente frustração de receitas, fugindo completamente ao objetivo do seguro. Isso se daria em locais que arrecadam relativamente pouco (ou nada) de ICMS e ISS.

O seguro-receita de ICMS e ISS teria ainda a vantagem de promover um equilíbrio na distribuição horizontal de recursos extraordinários federais destinados aos governos subnacionais como consequência da crise: se a distribuição de R\$ 16 bilhões via FPE/FPE já ajudou as localidades que mais dependem dessa fonte, agora uma distribuição via ICMS/ISS ajudaria as localidades que mais dependem de recursos próprios. Qualquer outro critério de partilha resultaria em desequilíbrio distributivo: alguns estados e municípios poderiam se deparar com recursos em excesso, enquanto outros teriam recursos de menos e ficariam desprotegidos para enfrentar a crise.

¹¹ Ver nota 6



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

II - CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão encaminha a presente Nota Técnica a fim de subsidiar a discussão travada nesse Parlamento sobre o PLC 149/2019.

Brasília, 23 de abril de 2020.

DEBORAH DUPRAT
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão