

## FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E A CRISE DA COVID-19: CONCENTRAÇÃO DE DINHEIRO E DECISÃO TRADUZEM O PODER DA UNIÃO FEDERAL

*Roseli da Silva Matias*

Mestra em Direito, pela UNICAP

Pesquisadora do Grupo Política e Tributação – CNPq

Procuradora Geral do Município de São José da Laje/AL

Advogada

**RESUMO:** O presente estudo, cuja produção se dá com pesquisa bibliográfica e pelo método hipotético dedutivo jurídico, tem por objeto de análise o sistema vertical de transferência constitucional de receitas no federalismo fiscal cooperativo brasileiro. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 mapeou o federalismo de modo que todos os entes federados possam ter autonomia financeira, política e administrativa, por meio de cooperação fiscal. Passadas mais de três décadas da carta magna, será que essa premissa de isonomia federativa foi, de fato, materializada? A interpretação dos dispositivos constitucionais que versam sobre o sistema de transferências intergovernamentais e a análise de dados de órgãos oficiais indicam uma forte concentração de receitas na União, em detrimento dos Estados-membros, DF e Municípios. A situação atual de crise sanitária e econômica, dada a pandemia da Covid-19, exemplifica bem o poderio de receitas nas mãos da União. A concentração de poderes financeiro, administrativo e político na União engessa os entes infranacionais na efetivação de políticas públicas, como as de saúde. Ao fim, as ponderações conduzem a confirmação da hipótese inicialmente levantada: a má distribuição de receitas entre os entes federados é um amplificador do desequilíbrio fiscal, ainda mais alargado diante do coronavírus. Estes problemas não demandam soluções fáceis e rápidas, logo geram inquietações de elevada ordem no contexto do federalismo fiscal cooperativo; portanto, merecedores de distinta atenção acadêmica, científica, política, econômica e social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Autonomia Federativa. Covid-19. Transferências Constitucionais. Receitas Tributárias.

## INTRODUÇÃO

O sistema federativo fiscal cooperativo brasileiro, conforme desenho apresentado pela Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB de 1988, é estruturado de modo a permitir uma articulação entre todos os entes federados, como partes mutuamente complementares de uma instituição única.

Dada a sua relevância, essa estrutura é anunciada logo no início do texto constitucional: “**Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:”<sup>1</sup> (...)

Essa relevância é tão dotada de significados que a interação federativa foi incorporada como um princípio fundamental constitucional, impossível de ser arranhado até mesmo por emenda constitucional, nos termos do art. 60 da CRFB/1988.

Tudo isso porque o sucesso da federação passa justamente pela união de seus entes, respeitados os seus deveres e direitos constitucionais, sem deixar de direcionar atenção para suas peculiaridades materiais. “Preservar a unidade na diversidade se refere ao pressuposto e condições de existência do federalismo”.<sup>2</sup>

Essa visão holística se apresenta como fundamental para articulação da união estatal, diante das diversidades regional, social e econômica.

A preservação da unidade depende do respeito à diversidade. Entretanto, a realidade apresenta desequilíbrios que não condizem com essa visão holística se apresenta fundamental para articulação da união estatal, diante das diversidades regionais, sociais, políticas e econômicas.

Este artigo procura justamente discutir, de forma sistemática, as relações entre esse plano teórico e dados empíricos. Para tanto, apresenta o comportamento da União sobre duas óticas impactantes: centralização de receitas tributárias e comando de decisões.

### 1. CENTRALIZAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS NA UNIÃO

Pela leitura da Constituição de 1988, conclui-se que compete à União a instituição da maioria dos tributos. Os tributos federais compõem uma relação extensa, se comparados aos demais entes, a saber: Imposto sobre a Renda – IR (pessoa física e jurídica); Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR; Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI; Imposto sobre a Exportação – IE;

1 BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

2 FEITOSA, Raymundo Juliano R. Federalismo: uma aproximação teoria e empírica. Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito n. 9. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1999. p. 232.

Imposto sobre Operações Financeiras – IOF; Taxas; Contribuições de Melhoria; Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL; Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE; Programa de Integração Social – PIS; Programa de Formação do Patrimônio do Servidor – PASEP; Empréstimo Compulsório; Imposto sobre Grandes Fortunas; Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS; contribuições previdenciárias e outras especiais.

Parcela da arrecadação dos impostos da União é dividida com os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios. Essa divisão de receitas entre os entes federados, eixo central do sistema federativo fiscal cooperativo brasileiro, representa uma técnica importante para diminuição das desigualdades regionais, na busca pela promoção do equilíbrio financeiro e social entre os entes federados.

Todavia, essa técnica não está livre de fragilidades. Apesar da tentativa de outorgar autonomia aos Estados-membros, DF e Municípios, como assim preleciona o seu art. 18, a Constituição de 1988, mantém uma centralidade histórica de receitas e decisões na União. Nesse sentido, vale acrescentar os ensinamentos de Feitosa:

Uma dificuldade histórica, no que se refere as novas configurações da distribuição do poder, reside no fato de que as relações intergovernamentais ocorridas nas últimas décadas estiveram caracterizadas pela notável existência de condições, estabelecidas unilateralmente pelo poder central (União) com base nas chamadas transferências condicionadas, que de forma quase inevitável aumentaram o poder político “real” da União.<sup>3</sup>

A União detém a competência para instituição da maior parte dos tributos. Embora parcela de impostos seja rateada com entes infranacionais, as contribuições, regra geral, são totalmente pertencentes à União.

Como sabido, o destino das contribuições é extremamente relevante: custear a seguridade social (previdência social, saúde e assistência social). Contudo, os Estados, DF e Municípios, figuras importantes na concretização do Estado Social, com aportes financeiros cada vez mais crescentes na área da saúde, não são contemplados com receitas oriundas dessas contribuições sociais, com exceção da CIDE Combustível. Esta, por força do art. 159, III, c/c art. 177, §4º, da CRFB/1988, é a única contribuição dividida com esses entes. Nesse cenário, Gutierrez traça o comportamento da União:

---

<sup>3</sup> FEITOSA, Raymundo Juliano R. Marco político, institucional e econômico da configuração do federalismo fiscal na Constituição Federal de 1988. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

Assim, a União se vê livre para, sempre que se depara com problemas de caixa, instituir novas contribuições, utilizando-se de quaisquer fatos gerados e bases de cálculo, ainda que próprios dos impostos de competência dos outros entes federativos, pois não foram definidos os contornos e limites para criação dessa figura tributária nem na Constituição nem no Código Tributário Nacional. [...] fica autorizada a União a substituir pouco apouco os impostos que arrecada para partilhar com os Estados e Municípios por contribuições que não estão sujeitas a essa partilha e, também, para invadir a competência tributária daqueles, criando contribuições que se sobreponham aos impostos de competência privativa dos Estados e Municípios.<sup>4</sup>

Reforçando os argumentos supramencionados, estudo realizado pela Confederação Nacional dos Municípios – CNM, no ano de 2010, concluiu que “nos últimos 15 anos as contribuições cresceram 16,1%, em média, e as receitas de impostos 12,7%”.<sup>5</sup> Cenário diferente seria se as receitas provenientes fossem rateadas de forma a compor o Fundo de Participação Estadual - FPE e o Fundo de Participação Municipal - FPM.

O mesmo estudo concluiu que “cerca de R\$ 100 bilhões de reais seria incrementado ao FPM do ano de 2010, quase o dobro do que foi verificado efetivamente”<sup>6</sup>.

Não contente com esse dados que se postergam no tempo, o governo federal, em um cenário de pandemia pela Covid-19, com a economia em recessão, enviou ao congresso nacional, na data de 21 de julho de 2020, o Projeto de Lei nº. 3.887/2020<sup>7</sup>, objetivando a transformação do PIS-PASEP e COFINS, cujas alíquotas somam 3,65% (no regime cumulativo) e 9,25% (no regime não cumulativo) em uma nova contribuição chamadas de Contribuição Sobre Operações de Bens e Serviços – CBS e com alíquota elevada para 12%. Para além da centralização de receitas, a União, por força do art. 146 da Constituição de 1988, detém o poder central para editar normas gerais de direito tributário:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

1- dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

4 GUTIERREZ, Miguel Delgado. Participação de receitas tributárias: a repartição das fontes de receita. Receitas originárias e derivadas. A distribuição da competência tributária. In: CONTI, José Maurício (Org.). Federalismo fiscal. Barueri: Manole, 2004. p. 64.

5 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Educação e estudos técnicos CNM. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br>> Acesso em: 12 jul. 2018.

6 Idem, *ibidem*.

7 BRASIL. Câmara dos Deputados. PL n. 3.887/2020. Institui a Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços - CBS, e altera a legislação tributária federal. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br>> Acesso em: 22 jul. 2020.

- regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;
  - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:
    - a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;
    - b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;
- (...)

Do enunciado constitucional descrito, compreende-se que as leis estaduais e municipais, em matéria tributária, possuem regras gerais subordinadas ao interesse da União. As Leis Complementares 116/2003<sup>8</sup> e 157/2016<sup>9</sup>, as quais versam sobre o ISS, são exemplos reais dessa restrição ao poder de tributar dos Municípios.

Destarte, observa-se que a Carta Magna em vigor mantém um caráter centralizador, já presente em Constituições anteriores, apesar das tentativas de outorga de maior autonomia aos Estados e Municípios. A União possui um papel preponderante não só em relação ao comando do sistema tributário, implicando a redução da autonomia política das entidades periféricas.<sup>10</sup>

O quadro abaixo reúne informações sobre um modelo federativo que se evidencia desequilibrado, posto que a União recebe tratamento privilegiado no espaço da federação brasileira.

---

8 BRASIL. Lei Complementar 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

9 BRASIL. Lei Complementar 157, de 29 de agosto de 2016. Altera a Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), e a Lei Complementar n. 63, de 11 de janeiro de 1990, que “dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências”. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

10 GUTIERREZ, Miguel Delgado. Participação de receitas tributárias: a repartição das fontes de receita. Receitas originárias e derivadas. A distribuição da competência tributária. In: CONTI, José Maurício (Org.). Federalismo fiscal. Barueri: Manole, 2004. p. 64.

Participação dos entes nas receitas tributárias e transferências constitucionais – 1998	
<p>União</p> <p>Arrecadação própria total: 68,7% Para Estados: 5,3%</p> <p>Para Municípios: 4,2%</p> <p>Receita disponível: 59,2%</p>	<p>Estados</p> <p>Arrecadação própria total: 26,2%</p> <p>Transf. p/ Municípios: 6,4%</p> <p>+ Transf. Recebidas da União: 5,3%</p> <p>Receita disponível: 25,1%</p>
<p>Municípios</p> <p>Arrecadação própria total: 5,2%</p> <p>+ Transf. Recebidas da União: 4,2%</p> <p>+ Transf. Recebidas dos Estados: 6,4%</p> <p>Receita disponível: 15,8%</p>	
Participação dos entes nas receitas tributárias – 2001	
União	68,72%
Estados	26,80%
Municípios	4,48%
Participação dos entes nas receitas tributárias – 2014	
União	68,47%
Estados	25,35%
Municípios	6,19%

Fonte: [www.receita.fazenda.gov.br/estudostrIBUTARIOS](http://www.receita.fazenda.gov.br/estudostrIBUTARIOS)<sup>11</sup>

Pode-se verificar junto ao quadro supradescrito que há expressiva concentração de recursos em poder da União, as variações do ano de 1998 a 2014, nesse sentido, apresentaram diferenças menores que 1%, para mais ou para menos. Nesse lapso temporal, os Municípios foram os que mais incrementaram suas receitas de tributos próprios, passando de 5,2% em 1998 para 6,19% em 2014.

A União que, em 1998, obteve 68,7% do total da arrecadação tributária brasileira, transferiu 5,3% desse montante para os Estados e 4,2% para os Municípios, sobrando-lhe uma receita disponível de 59,2% do total da arrecadação tributária nacional, para fazer frente as suas despesas.

Os Estados-membros, que possuíram 26,2% da arrecadação de tributos no cenário brasileiro, ratearam 6,4% com os Municípios, mas receberam 5,3% da União,

11 SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. Divisão de Estudos Tributários. Carga Tributária no Brasil. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

sobrando-lhes 25,1% da arrecadação tributária. Os Municípios, que obtiveram 5,2% do total da arrecadação tributária no Brasil, receberam 4,2% da União e 6,4% dos respectivos Estados, incrementando assim suas receitas de 5,2% para 15,8%.

Esse panorama concebe duas importantes informações no decorrer do tempo: a característica centralizadora de receitas em poder da União e a hipossuficiência dos Municípios. Importante, assim, verificar o quanto essa situação impacta na gestão pública e na autonomia dos entes, sobretudo dos Municípios.

O quadro a seguir mostra a distribuição de despesas não financeiras por entes federados, no ano de 1995.

Gastos com pessoal	1995	%
União		29%
Estados e Municípios		71%
<b>Bens e serviços<sub>%</sub></b>		
União		45%
Estados e Municípios		55%
<b>Assistência e previdências<sub>%</sub></b>		
União		80%
Estados e Municípios		20%
<b>Subsídios<sub>%</sub></b>		
União		64%
Estados e Municípios		36%
<b>Investimentos<sub>%</sub></b>		
União		20%
Estados e Municípios		80%
<b>Total Despesas<sub>%</sub></b>		
União		51%
Estados e Municípios		49%

Fonte: [www.receita.fazenda.gov.br/estudostrIBUTARIOS](http://www.receita.fazenda.gov.br/estudostrIBUTARIOS)<sup>12</sup>

Nos anos de 1998, 2001 e 2014 a União manteve a média de 68% da receita tributária total do país, sendo o restante transferido para os Estados-membros e os Municípios. Levando em conta que no ano de 1995 as despesas não financeiras foram praticamente divididas entre a União e os demais entes, sendo que a União

12 SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. Divisão de Estudos Tributários. Carga Tributária no Brasil. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

assumiu 51% e os Estados-membros e Municípios juntos 49%, há de se questionar a eficiência do atual sistema de distribuição de receitas para os entes.

Embora esses números representem anos anteriores, eles vão ao encontro de publicações recentes de órgãos oficiais e da mídia especializada. De qualquer modo, a discussão sobre a existência de um federalismo cooperativo desequilibrado é legítima, diante da agenda do Estado Social.

A descentralização territorial aproxima geograficamente a população dos gestores públicos, com isso os Estados e sobretudo os Municípios ganham maiores atribuições sociais para fazer frente às demandas locais. Nesse cenário de um protagonismo municipalista do Estado Social, Rezende afirma uma “redução da influência do governo estadual na gestão das políticas nacionais controladas pelo governo federal”<sup>13</sup>.

Estamos vivendo uma crise sanitária e econômica sem precedentes. Mais do que antes, mais do que afirmou o autor Rezende, a aproximação dos cidadãos aos Estados e Municípios apresenta bônus e ônus.

A dependência financeira dos Estados e Municípios para com a União deixa rastros. Essa pandemia da Covid-19 exemplifica bem esse contexto.

Por meio da Lei n.º. 13.979/2020<sup>14</sup>, que dispõe sobre medidas de observância obrigatórias pelos entes federados para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, a União se comportou como coordenadora de políticas públicas.

Mas esse seu lugar genuíno logo cedeu para desavenças públicas entre o presidente e seus ministros (dois ministros foram exonerados em apenas um mês); entre o presidente e governadores; entre o presidente e prefeitos. Tudo isso pela razão nodal desse estudo: centralização de decisões e receitas na União.

A União perdeu mais ainda espaço na coordenação de políticas públicas quando decidiu invadir campos de competências dos Estados, DF e Municípios. Até o STF reconhecer, nos autos da ADI n. 6341<sup>15</sup>, que a competência no combate a Covid-19 é concorrente. Nesse sentido, todas as normas editadas pela União devem ser interpretadas sob a ótica constitucional, de modo que, no exercício de sua competência, a União possa resguardar a autonomia dos demais entes. Mas quais seriam essas autonomias, se o poder político tende a ficar com quem mais possui recursos?

13 REZENDE, Fernando. Conflitos Federativos. Esperanças e frustrações – em busca de novos caminhos para a solução. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 40-41.

14 BRASIL. Lei n. 13.979/2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

15 BRASIL. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n.6341. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

## 2. O CONTROLE DO PODER PELA UNIÃO

Nos termos do artigo 23, II, da CRFB/1988 podemos afirmar que essas autonomias são a política e administrativa, mas será que elas subsistem sem a financeira? Não, não sobrevivem. Uma não existe sem as outras, todas devem caminhar juntas, em um campo de sinergia.

O que se percebe é uma encenação que já surge positivada de forma conflituosa, a partir do momento que não há isonomia na distribuição de receitas tributárias. Por outro lado, os Estados, DF e Municípios assumem papéis de protagonistas na efetivação do Estado Social, sendo que a União ocupa o papel de destaque no controle normativo e financeiro.

O poder de centralização de decisões conferido à União é retratado na municipalização da gestão das políticas públicas sociais. Atualmente, os Municípios não dependem mais da intermediação dos Estados-membros para cumprir a agenda social. A União institucionalizou uma interação direta com os

Municípios, reduzindo a influência do governo estadual na gestão de políticas nacionais.<sup>16</sup>

Na tentativa de exemplificar reflexos do poder central da União, vale contextualizar as ponderações de Rezende:

Recursos da saúde e da educação, este por meio do FUNDEB, são repassados diretamente aos Municípios. A urbanização ampliou programas sociais de transferência de renda com a adoção do Programa Bolsa Família. Embora o financiamento seja com recursos da União, os prefeitos assumem a responsabilidade por selecionar os beneficiários. Além desses fatores, mudanças no perfil demográfico e econômico da população reforçam o controle decisório da União. O envelhecimento da população dita o investimento na previdência, com efeito em cascata das normas que regulamentam aposentadoria dos servidores públicos, aumentando o peso desses gastos nos orçamentos estaduais e municipais.<sup>17</sup>

Um levantamento não exaustivo desse cenário pode ser visto adiante, momento de apresentação da vontade da União sem respaldo na autonomia financeira dos entes infranacionais:

A Medida Provisória n.º 938/2020<sup>18</sup> trata do auxílio financeiro de natureza

16 REZENDE, Fernando. Conflitos Federativos. Esperanças e frustrações – em busca de novos caminhos para a solução. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 40-41.

17 Idem, *ibidem*.

18 BRASIL. Medida Provisória 938/2020. Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federativos que recebem recursos do Fundo de Participação dos Estados - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

não tributária da União, totalizando até R\$ 16.000.000.000,00 (dezesesseis bilhões de reais), para minimizar perdas dos fundos dos Estados e dos Municípios:

Art. 1º A União prestará apoio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, por meio da entrega do valor correspondente à variação nominal negativa entre os valores creditados a título dos Fundos de Participação de que tratam as alíneas “a” e “b” do inciso I do caput do art. 159 da Constituição, de março a junho do exercício de 2020, em relação ao mesmo período de 2019, anteriormente à incidência de descontos de qualquer natureza, de acordo com os prazos e as condições estabelecidos nesta Medida Provisória e limitados à dotação orçamentária específica para essa finalidade.

§ 1º O valor a que se refere o caput será calculado a partir das variações mensais de março a junho de 2020 em relação ao mesmo período de 2019, para cada ente federativo.

§ 2º As entregas dos valores ocorrerão mensalmente:

I - até o décimo quinto dia útil de cada mês posterior ao mês da variação observada, caso haja disponibilidade orçamentária; ou

II - até o quinto dia útil após a aprovação dos respectivos créditos orçamentários.

§ 3º O valor referente a cada ente federativo será:

I - calculado pela Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, nos termos do disposto nesta Medida Provisória; e

II - creditado pelo Banco do Brasil S.A. na conta bancária em que são depositados os repasses regulares dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios.

Art. 2º O valor do apoio financeiro será de até R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais) por mês e totalizará até R\$ 16.000.000.000,00 (dezesesseis bilhões de reais) no período a que se refere o art. 1º.

Esse auxílio deu-se de março a junho de 2020, e tomou como parâmetro os mesmos períodos do ano de 2019. Diante da sua insuficiência, outras medidas foram adotadas na tentativa de equilibrar as finanças dos entes municipais e estaduais.

Por meio da Portaria nº. 139/2020<sup>19</sup>, o Ministério da Economia prorrogou o prazo para pagamento de tributos federais. As contribuições previdenciárias para o regime geral, parte patronal, relativas às competências de março a abril de 2020, foram diferidas para os mesmos vencimentos de julho a setembro de 2020. Do mesmo modo, os recolhimentos das contribuições para o PIS-PASEP e a COFINS, competências março e abril de 2020, foram postergados de julho a agosto.

19 BRASIL. Ministério da Economia. Portaria 139, de 03 de abril de 2020. Prorroga o prazo para o recolhimento de tributos federais, na situação que especifica em decorrência da pandemia relacionada ao Coronavírus. Disponível em: <http://planalto.gov.br/>. Acesso em 14 de jul. 2020.

Para os benefícios dessa portaria, os Estados, Distrito Federal e Municípios foram equiparados a empresas.

A princípio, os dezesseis bilhões de reais previstos no orçamento da União para repasse, a título de auxílio financeiro para os entes infranacionais. Todavia, ainda que aliados ao adiamento do pagamento dos tributos federais aqui mencionados, não foram suficientes para o desenvolvimento de políticas públicas para enfrentar a Covid-19.

Em 27 de maio de 2020, fora editada a Lei Complementar n.º. 173/2020<sup>20</sup> que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento a Covid-19, exclusivamente para o exercício financeiro de 2020, nos termos do art. 65 da LC n.º. 101/2000, prevendo o repasse pela União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em 4 (quatro) parcelas mensais e iguais, o valor de R\$ 60.000.000.000,00 (sessenta bilhões de reais), para aplicação em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros.

O cálculo do valor a ser repassado para cada um dos entes federativos ficou a cargo da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, com creditamento no Banco do Brasil S.A. nas contas bancárias vinculadas ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios.

Dentro do pacote desse Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, a União previu outras medidas, como: possibilidade de suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas com ela; reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro; não execução das garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e com o Distrito Federal com base na Lei n.º 9.496, de 11 de setembro de 1997, e dos contratos de abertura de crédito firmados com os Estados ao amparo da Medida Provisória n.º 2.192-70, de 24 de agosto de 2001; as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento celebrados com os Municípios com base na Medida Provisória n.º 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; suspensão de parcelamento dos débitos previdenciários de que trata a Lei n.º. 13.485, de 2 de outubro de 2017; suspensão do nome do Estado, do Distrito Federal e do Município em cadastros restritivos; suspensão dos demais limites e das condições para a realização e o recebimento de transferências voluntárias; suspensão de limites previstos na LC n.º.101/2000<sup>21</sup>, como condições e vedações previstas em seu art. 14, no inciso II do caput do art. 16 e no art. 17, exclusivamente aos atos de gestão

20 BRASIL. Lei Complementar 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

21 BRASIL. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<<http://www.planalto.gov.br>>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

orçamentária e financeira necessários ao atendimento deste Programa ou de convênios vigentes durante o estado de calamidade.

Também ficaram suspensos parcelamentos de dívidas dos Municípios com o Regime Geral com vencimentos entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020. Essa suspensão se estendeu as contribuições patrimoniais devidas aos Regimes Próprios, desde que autorizada em lei municipal.

Esses benefícios financeiros, os diferimentos de tributos e a suspensão de dívidas de natureza não tributária não saíram de graça. Os Estados, DF e Municípios tiveram que largar mão de suas autonomias políticas e administrativas tão já combalidas.

A União fez uma série de exigências para poder auxiliar financeiramente esses entes federados durante a pandemia da Covid-19, dentre elas: os entes tiveram que desistir, no prazo de até dez dias da publicação da LC nº. 173/2020, de ações contra a União que tenham sido ajuizadas após 20 de março de 2020, tendo como pleito, direta ou indiretamente, a pandemia da Covid-19.

Ademais, a LC nº. 173/2020 também alterou a Lei Complementar nº. 101/2000, com uma série de limitações ao poder de gerenciamento dos entes infra-nacionais, de modo que alguns atos passaram a ser nulos de pleno direito:

“Art. 21. É nulo de pleno direito:

I – o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal;

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20.

Outras medidas de austeridade foram impostas. Agora para contenção de despesas com pessoal, ficam os entes proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de criar aumento com despesas de pessoal. Em algumas situações relacionadas ao coronavírus, o aumento de despesa com pessoal fica autorizado se necessário ao combate à calamidade pública e os efeitos não ultrapassem a duração da pandemia.

Essas imposições legais são recentes, portanto oportunas para esclarecer

que a discussão política não finda com a Constituição de 1988, nem com a promulgação de lei ou outro ato normativo. Os entes nem sempre chegam a um consenso sobre a interpretação do Texto Constitucional de 1988. Os exemplos apresentados, também, servem para concepção de que a proteção e a materialização do federalismo fiscal cooperativo brasileiro não vem encontrando guarida numa relação amistosa dos entes federados.

No Brasil, o que se observa é uma grande distância entre a forma e a substância do federalismo. Se por um lado o ordenamento vigente atribui ao entes federativos numerosas competências, um alto grau de autonomia, por outro há mecanismos e controlar tais atributos do poder político. Veja-se, por exemplo, o caso de representação dos Municípios no âmbito legislativo nacional e, ainda, a tendência brasileira de concentração de poderes em torno da União Federal.<sup>22</sup>

Há uma confusão prática entre coordenação, cooperação e intromissão. Os entes infranacionais, em determinadas circunstâncias, como nos exemplos suprapostos, dependem da União muito além do previsível constitucionalmente. A União, ao usar de intromissão e não de coordenação de políticas públicas, obriga os governos infranacionais a modificarem os respectivos orçamentos públicos. Por suas vezes, os governos infranacionais carecem de participação nas decisões do governo central, com exceção da influência no processo de escolha dos representantes políticos e nas pressões provocadas por entidades representativas, como a Confederação Nacional dos Municípios – CNM. Quando não, questões federativas são levadas a embate diante do poder judiciário.

Tanto é assim que o Partido dos Trabalhadores – PT ajuizou no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n°. 6447<sup>23</sup> em desfavor da LC n°. 173/2020, justamente pelos motivos acima citados e aqui resumidamente transcritos: alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal, LC n°. 101/2000 com imposições duvidosas; proibição de reajustes para servidores públicos até o final de 2021; e exigências de contrapartidas de gestão financeira.

## CONCLUSÃO

A compilação dos problemas aqui refletidos leva a algumas afirmativas e propostas: A estrutura constitucional e o cenário fiscal, social, político, administrativo e econômico, evidenciados ainda mais com a pandemia da Covid-19, têm

<sup>22</sup> ELALI, André. O Federalismo Fiscal Brasileiro e o Sistema Tributário Nacional. MP Editora, 2005, p.33.

<sup>23</sup> BRASIL. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n.6341. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

demonstrado claramente o desequilíbrio financeiro e de poder entre a União e os demais entes federais, sobretudo quando estes estão submetidos ao autoritarismo de normas e políticas nacionais que enfraquecem ainda mais suas autonomias.

Todas essas questões atestam que as autonomias das unidades federativas não passam de suposições constitucionais, daí a urgente necessidade de alteração no quadro de competências tributárias e no sistema de transferências constitucionais obrigatórias e voluntárias, de modo a combater as desigualdades regionais. Do jeito que vem as estruturas federadas não conseguirão alcançar a autonomia positivada constitucionalmente.

A alternativa para solução deve encontrar guarida na adequação da federação as demandas atuais, com base em estudos científicos e multidisciplinariedade, de modo a calibrar as competências tributárias dos entes de acordo com suas reais demandas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. PL n. 3.887/2020. Institui a Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços - CBS, e altera a legislação tributária federal. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br>> Acesso em: 22 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 157, de 29 de agosto de 2016. Altera a Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), e a Lei Complementar n. 63, de 11 de janeiro de 1990, que “dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto

da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências”. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n.6341. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n.6341. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.979/2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória 938/2020. Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federativos que recebem recursos do Fundo de Participação dos Estados - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Portaria 139, de 03 de abril de 2020. Prorroga o prazo para o recolhimento de tributos federais, na situação que especifica em decorrência da pandemia relacionada ao Coronavírus. Disponível em: <http://planalto.gov.br/>. Acesso em 14 de jul. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Educação e estudos técnicos CNM. Disponível em:<<https://www.cnm.org.br>> Acesso em: 12 jul. 2018.

ELALI, André. **O Federalismo Fiscal Brasileiro e o Sistema Tributário Nacional**. MP Editora, 2005.

FEITOSA, Raymundo Juliano R. **Federalismo: uma aproximação teoria e empírica.** Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito n. 9. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1999.

FEITOSA, Raymundo Juliano R. **Marco político, institucional e econômico da configuração do federalismo fiscal na Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

GUTIERREZ, Miguel Delgado. **Participação de receitas tributárias: a repartição das fontes de receita.** Receitas originárias e derivadas. A distribuição da competência tributária. In: CONTI, José Maurício (Org.). Federalismo fiscal. Barueri: Manole, 2004.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. Divisão de Estudos Tributários. Carga Tributária no Brasil. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

REZENDE, Fernando. **Conflitos Federativos. Esperanças e frustrações – em busca de novos caminhos para a solução.** Belo Horizonte: Fórum, 2016.