

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO ECONÔMICO E DO TRABALHO

Bruno Queiroz Jatene

**AS MEDIDAS FISCAIS ADOTADAS PELA UNIÃO DIANTE DA
AUTONOMIA LIMITADA DOS ENTES SUBNACIONAIS NO
CONTEXTO DA CRISE DA COVID-19**

Porto Alegre

2021

BRUNO QUEIROZ JATENE

**AS MEDIDAS FISCAIS ADOTADAS PELA UNIÃO DIANTE DA
AUTONOMIA LIMITADA DOS ENTES SUBNACIONAIS
NO CONTEXTO DA CRISE DA COVID-19**

**Monografia apresentada ao Departamento de
Direito Econômico e do Trabalho da Faculdade
de Direito da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul como requisito parcial para
obtenção do grau de Bacharel em Ciências
Jurídicas e Sociais desta Universidade.**

Orientador: Prof. Dr. Igor Danilevicz

Porto Alegre

2021

BRUNO QUEIROZ JATENE

**AS MEDIDAS FISCAIS ADOTADAS PELA UNIÃO DIANTE DA
AUTONOMIA LIMITADA DOS ENTES SUBNACIONAIS NO
CONTEXTO DA CRISE DA COVID-19**

Monografia apresentada ao Departamento de Direito Econômico e do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais desta Universidade.

Aprovado em 19 de maio de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Professor Dr. Igor Danilevicz

Professor Dr. Arthur Maria Ferreira Neto

Professor Dr. Ricardo Antônio Lucas Camargo

*Aos meus filhos, Manuela e Miguel,
que me fazem renovar diariamente o amor incondicional de pai e mentor.*

*À minha companheira da vida, Letícia, parceira de todos os momentos,
de inesgotável dedicação como esposa, mãe e amiga.*

*Aos meus pais, Ronaldo e Ivanete,
exemplos de caráter, sabedoria, amor e dedicação à família.*

*À minha irmã, Brenda,
amiga fiel, generosa e que sempre enxerga o melhor que existe em mim.*

AGRADECIMENTOS

À UFRGS, que há tantos anos me proporciona experiências e conhecimento, com ensino público de alta qualidade.

Ao Estado do Rio Grande do Sul, na condição de servidor público da Secretaria da Fazenda, que me proporcionou apoio e ambiente estimulante para o desenvolvimento de novos aprendizados.

Ao Professor Igor Danileviz, não apenas pela orientação deste trabalho, mas pelo exemplo de resiliência, dedicação à docência, busca incansável pelo aperfeiçoamento, atenção e cordialidade junto ao corpo discente.

A todos os professores da Faculdade de Direito, em especial à professora Kelly Lissandra Bruch e ao professor Rodrigo Valin de Oliveira.

Aos Técnicos-Administrativos da Faculdade de Direito, em especial à Ana Luiza Vianna e à Monica Couto.

Aos meus colegas de faculdade por todo o apoio, em especial: Ana Carolina Melo, Candice Alcântara, Gabriel Giambastiani, Homero Fauth Vargas Neto, Michelle Brangaitis, Marina Paim, Nestor Samrsla e Priscila Mac Ginity.

À minha esposa Letícia, pelo amor ao longo de todos esses anos, pela família amorosa e feliz que formamos, além da incansável parceria nos momentos em que precisei me dedicar ao curso, sobretudo no período em que nossos filhos ainda eram crianças.

Aos meus filhos Manuela e Miguel, que também merecem retribuição em dobro por cada segundo em que deixei de dar-lhes a atenção que mereciam. Depois que eles chegaram, a vida só melhorou.

À minha irmã Brenda, que além da minha sorte de tê-la como irmã, me brinda constantemente com o seu carinho, amizade e confiança de que sempre posso mais.

E, como mentores do que sou, aos meus pais, Ronaldo e Ivanete, seres humanos exemplares pelo caráter, dedicação e amor à família, sabedoria e generosidade, com quem continuo aprendendo a cada dia. Obrigado por serem essas pessoas maravilhosas, sobretudo porque sempre confiaram, estimularam e vibraram em cada conquista.

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 adotou o modelo de Estado Federal para reafirmar a democracia, a descentralização do poder no governo federal e potencializar a eficiência da máquina pública, por meio da adoção de políticas públicas compatíveis com as realidades regionais. Assim, estabeleceu a repartição de competências, consubstanciada por autonomia política, administrativa e financeira. Apesar da intenção, em períodos como o que vivemos, na qual a pandemia da Covid-19 impôs uma crise sanitária e econômica, o atual modelo federativo fiscal evidencia ainda mais a dependência financeira dos governos subnacionais ao nacional, notadamente porque este monopoliza a emissão de dívida mobiliária e captações no exterior. O presente trabalho explora a limitação da autonomia financeira dos entes subnacionais e as medidas fiscais adotadas pela União, durante o ano de 2020, com o objetivo de promover o suporte financeiro necessário para manter o equilíbrio federativo.

Palavras-chave: Pacto Federativo. Federalismo. Federalismo Fiscal. Repartição de Competências. Autonomia. Transferências intergovernamentais. Política Monetária. Política Fiscal. Responsabilidade Fiscal. Pandemia Covid-19.

ABSTRACT

The Brazilian 1988 Constitution adopted a federal system to reinforce democracy, promote decentralization and enhance the efficiency of public services, through public policies more responsive to local particularities. Thus, it established the division of powers, embodied in political, administrative and financial autonomy. However, in periods like the one we are experiencing, in which the Covid-19 pandemic imposed a sanitary and economic crisis, the current federative model shows even more the financial dependence of subnational governments to the national government, notably because this one monopolizes the issuance of securities debt and foreign borrowings. The present work examines the financial autonomy limitation of the subnational governments and also focus on the fiscal measures adopted by the central government, during the year 2020, with the objective of promoting the financial support to maintain the federative balance.

Keywords: Federative Pact. Federalism. Fiscal Federalism. Distribution of Powers. Autonomy. Intergovernmental transfers. Monetary Policy. Fiscal Policies. Fiscal Responsibility. COVID-19 pandemic.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. O ESTADO E O MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO	14
1.1. ACEPÇÕES SOBRE ESTADO	14
1.2. AS FORMAS DE ESTADO	16
1.3. FEDERAÇÃO.....	17
1.4. FEDERALISMO	20
1.4.1. Aspectos Gerais	20
1.4.2. Federalismo Fiscal	22
1.5. FEDERALISMO NA CF/88.....	24
1.5.1. Repartição de Competências	24
1.5.2. Autonomia.....	26
1.5.3. Transferências Intergovernamentais.....	28
2. A PANDEMIA DA COVID-19 E AS FINANÇAS ESTADUAIS	31
2.1. A PANDEMIA COVID-19	31
2.2. EFEITO DA COVID-19 NAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS DO RS	32
3. A LIMITAÇÃO FINANCEIRA DOS ENTES SUBNACIONAIS NO COMBATE À COVID-19	37
3.1. COMPETÊNCIA DA POLÍTICA MONETÁRIA	37
3.2. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA MONETÁRIA.....	39
3.3. IMPORTÂNCIA DA AUTONOMIA FINANCEIRA DOS ESTADOS	40
3.4. AUTONOMIA FINANCEIRA LIMITADA DOS ESTADOS	42
4. AS PRINCIPAIS MEDIDAS FISCAIS ADOTADAS PELO GOVERNO FEDERAL COM IMPACTO AOS ENTES SUBNACIONAIS	47
4.1. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 106/20	47
4.1.1. Regra de ouro nas finanças públicas.....	48
4.1.2. Alteração promovida na regra de ouro	50
4.1.3. Alteração promovida na compra de títulos.....	51
4.2. LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020	53
4.2.1. Contexto político e econômico.....	53
4.2.2. Base normativa.....	56
4.2.3. Características da Lei nº 173/2020	59
4.2.4. Limites e condições estabelecidos na LRF	60
4.2.5. Efeitos originais da decretação da calamidade pública.....	62

4.2.6.	Inovação na decretação do estado de calamidade pública	63
4.2.7.	Auxílio financeiro aos entes subnacionais.....	65
4.2.8.	Suspensão do pagamento das dívidas junto à União	69
4.2.9.	Reestruturação das operações de crédito.....	70
4.2.10.	Vedações impostas aos entes subnacionais.....	71
4.3.	LEI Nº 14.041/2020.....	77
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS		81

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 anunciou explicitamente a forma federativa de Estado logo em seu artigo inaugural, assim dispendo:

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 [...]

Trata-se de um dos pilares do sistema de direito brasileiro. O constituinte originário compreendeu que essa assunção deve ser tão rígida que sequer permitiu qualquer tentativa de modificação da ordem constitucional na forma de Estado, consoante termos em negrito:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...]

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

(grifo nosso)

Dessa forma, o federalismo, sob o ponto de vista jurídico-formal, leva a uma forma em que o Estado é composto por vários entes, dotados de autonomia e poder de auto-organização. No bojo do pacto federativo, apenas o Estado brasileiro possui soberania. Segundo o jurista Celso Ribeiro Bastos, pode-se dizer que:

A soberania se constitui na supremacia do poder dentro da ordem interna e no fato de, perante a ordem externa, só encontrar Estados de igual poder. Esta situação é a consagração, na ordem interna, do princípio da subordinação, com o Estado no ápice da pirâmide, e, na ordem internacional, do princípio da coordenação. Ter, portanto, a soberania como fundamento do Estado brasileiro significa que dentro do nosso território não se admitirá força outra que não a dos poderes juridicamente constituídos, não podendo qualquer agente estranho à Nação intervir nos seus negócios.¹

¹ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1994.

A organização do Estado, prevista no Título III, visando ao equilíbrio federativo, estabeleceu um sistema complexo de repartição de competências, que se reverte em mecanismo essencial na distribuição das funções do Estado entre os entes, seja atuando de forma compartilhada ou isolada.

Assim, não há hierarquia entre os entes que compõem a federação, os quais serão dotados de autonomia de ordem política, administrativa e financeira.

Cumprir destacar, notadamente quanto à autonomia financeira, que para efetivamente se cumprir o preceito constitucional de federalismo, a cada esfera de competência deve-se estabelecer e preservar o adequado financiamento. Não haveria qualquer sentido, portanto, atribuir competências sem promover a fonte de renda própria de cada ente, pois, do contrário, não se conferiria autonomia suficiente para o exercício pleno de sua responsabilidade.

Diante desse cenário, é fundamental a estruturação de um formato de federalismo fiscal que estabeleça aos entes o poder para instituir e arrecadar tributos com exclusividade. Mas isso não é apenas suficiente, já que distribuição das competências tributárias não consegue, muitas vezes, prover a renda em patamar adequado para viabilizar aos diversos níveis de governo a consecução de suas finalidades.

Atento à insuficiência dos recursos destinados aos entes subnacionais por meio da repartição de competência tributária, a Constituição Federal previu um sistema em que o produto da arrecadação de algumas espécies tributárias fosse partilhado entre os entes, em especial da União para os Estados e Municípios, e dos Estados para os Municípios.

O sistema de transferências intergovernamentais cumpre um importante mecanismo para complementar a competência tributária dos entes, de modo a fornecer mais recursos e fortalecer a necessidade de autonomia financeira. Assim, busca reduzir as desigualdades regionais, desconcentrar a receita no governo central e promover o equilíbrio federativo desejado.

Diante da crise econômica provocada pela pandemia da Covid-19², a dependência financeira dos Estados e Municípios ao sistema de transferências ficou ainda mais evidente. É essa temática que o presente trabalho procura explorar, a fim de compreender os elementos que indicam a fragilidade da autonomia financeira dos entes subnacionais, que em muitos casos precisam negociar ou suplicar o repasse financeiro por parte da União. A limitação é decorrência da própria configuração do federalismo fiscal desenhado pela Constituição Federal e pelas legislações correlatas, como é o caso da Lei Complementar nº 101 de 2000, a famosa Lei de Responsabilidade Fiscal.

O primeiro capítulo aborda aspectos conceituais, trazendo à tona elementos de compreensão acerca do conceito de Estado, as formas de organização, a particularidade do Estado Federal, o Federalismo Fiscal, a forma de organização na Constituição Federal de 1988, com a repartição de competências, a autonomia financeira e as transferências intergovernamentais.

O segundo capítulo apresenta elementos coletados na literatura acerca do vírus da Covid-19, relatando o surgimento do vírus, a decretação da pandemia, a chegada ao Brasil e como tudo isso acabou afetando as finanças do país, em especial das finanças do Estado do Rio Grande do Sul (leia-se: arrecadação estadual).

O capítulo terceiro aponta as dificuldades dos entes subnacionais para lidar com os efeitos negativos decorrentes da pandemia. Aqui se procura identificar claramente que em tempos de crise como a atual, com desaceleração econômica abrupta e em níveis elevados, os instrumentos de reversão da deterioração das finanças públicas passam necessariamente pelo governo central. Ainda que os entes subnacionais quisessem adotar medidas extremas de suporte financeiro aos setores econômicos afetados, não haveria respaldo financeiro para continuar uma política em longo prazo, mesmo para aqueles em condições fiscais favoráveis antes da pandemia. Assim, cumpre ao governo central prestar o suporte financeiro, notadamente porque monopoliza a emissão de dívida mobiliária e de captações no exterior.

Por fim, o capítulo quatro apresenta as principais medidas fiscais adotadas pelo governo central para modificar a legislação atinente aos parâmetros de controle da

² A Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou pandemia de covid-19, por meio de comunicado do diretor-geral da OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, em uma coletiva de imprensa no dia 11/03/2020.

despesa pública, ao regime orçamentário, bem como ao suporte financeiro para compensação da queda da arrecadação dos entes subnacionais e para o enfrentamento do combate à Covid-19 nas funções da saúde e assistência social.

1. O ESTADO E O MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO

Esse capítulo apresenta aspectos conceituais atinentes à noção de Estado e suas formas, mormente o Estado Federal e seus desdobramentos. O Federalismo Fiscal é abordado como preâmbulo importante para tratar da repartição de competências, autonomia e transferências intergovernamentais, este visto como principal mecanismo para reequilibrar as desigualdades regionais e fortalecer a autonomia financeira dos entes subnacionais.

1.1. ACEPÇÕES SOBRE ESTADO

A nomenclatura Estado pode ser definida a partir de diferentes acepções, envolvendo aspectos filosóficos, políticos, sociológicos, jurídicos e culturais. Diferentes pensadores passaram a agregar novos elementos no conceito de Estado.

Maquiavel, um dos grandes pensadores da história política e responsável pela noção moderna de poder, fugiu da ideia tradicional de que a tendência natural do homem é viver em uma sociedade harmônica. Ao contrário, na sua visão há uma tendência ao conflito, à desunião, às diferenças, na qual grupos sociais distintos lutam pelo poder. De um lado, o povo, que não quer ser oprimido pelos grandes, e do outro, os grandes, que desejam oprimir e dominar o povo.

Assim, na acepção moderna adotada por Maquiavel, e usada de maneira corrente até os dias contemporâneos, a nomenclatura Estado pode ser entendida como o domínio ou o império sobre os homens, como assim constou no Capítulo I da obra “O Príncipe”:

Todos os Estados e todos os governos que tiveram e têm autoridade sobre os homens, foram e são, ou repúblicas ou principados.³

Hans Kelsen, na sua obra *Teoria Geral do Direito e do Estado*, abordou o conceito de Estado sob a perspectiva jurídica:

O Estado é aquela ordem da conduta humana que chamamos de ordem jurídica, a ordem à qual se ajustam as ações humanas, a ideia à qual os indivíduos adaptam sua conduta.

[...] Existe apenas um conceito jurídico de Estado: o Estado como ordem jurídica, centralizada.

[...] Mas se o Estado é um sistema de normas, então a vontade e a conduta do indivíduo tendem a entrar em conflito com essas normas, e só pode surgir o antagonismo entre o “ser” e o “dever ser” que é um problema fundamental de toda a teoria e prática social.

[...] O Estado é uma sociedade politicamente organizada porque é uma comunidade constituída por uma ordem coercitiva, e essa ordem coercitiva é o Direito.⁴

Na visão de Georg Jellinek, outros elementos constitutivos são incluídos, resultando em uma conceituação mais abrangente na qual o Estado é visto como “a corporação de um povo, assentada num determinado território e dotada de um poder originário de mando”⁵.

Clóvis Beviláqua também adota um conceito muito semelhante ao de Jellinek, quando define que Estado é “um agrupamento humano, estabelecido em determinado território e submetido a um poder soberano que lhe dá unidade orgânica”⁶.

Para Dalmo de Abreu Dallari, deve-se considerar mais um elemento constitutivo do Estado, que é a finalidade. Assim, ele considera que o Estado deve ser definido como “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”⁷. Mas há se considerar, segundo ele, que as diferentes definições de Estado trabalham com graus de valoração, variando entre força e

³ MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. 3ª ed. Trad. Maria Júlia Goldwasser. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

⁴ KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

⁵ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**, 16 ed. Malheiros, 2008.

⁶ MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**, 13 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

⁷ DALLARI, Dalbo Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

ordem. No primeiro caso, o Estado é visto como um instrumento de dominação. Por outro lado, o conceito que liga o Estado ao elemento jurídico, ainda que não desconheça o elemento da força, é necessário haver uma ordem jurídica para que os elementos do Estado existam. E essa ordem, embora também se revele como uma medida de imposição, é alicerçada pelo poder, não pela força.

Miguel Reale, por meio da sua Teoria Tridimensional do Estado e do Direito, entende que o Estado e o direito devem ser estudados a partir de três faces: normativa, sociológica e cultural⁸. Para ele, embora admita a existência de uma ordem, que seria um poder exercido pela força e pelo direito, de um povo e de um território, acrescenta um elemento cultural.

Entre os teóricos, embora não haja consenso, a definição de um Estado deve considerar quais são os elementos constitutivos para a sua formação. Na concepção de Dalmo de Abreu Dallari, há quatro elementos recorrentes que caracterizam um Estado: povo, território, soberania e finalidade⁹.

Com tudo isso, temos que o conceito de povo está relacionado ao conjunto de pessoas vinculadas ao Estado por meio da cidadania e que estão sujeitas ao seu ordenamento jurídico. O território corresponde à área espacial onde se aplica o ordenamento jurídico. A soberania guarda relação com o poder exercido pelo Estado em relação ao seu povo e também na relação com outros Estados. A finalidade, por sua vez, diz respeito aos objetivos definidos pelo Estado para atender ao bem comum do povo.

1.2. AS FORMAS DE ESTADO

A forma de distribuição do poder político no território nacional caracteriza o que se convencionou chamar de forma de Estado. Classicamente, há três categorias: a unitária, a federação e a confederação.

O Estado Unitário se caracteriza pela centralização política, o que significa dizer que existe apenas um único poder central, responsável por todas as atribuições

⁸ REALE, M. (2000). **Teoria do Direito e do Estado** - 5a ed. São Paulo: Saraiva.

⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**, 24ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p.72)

políticas, sem qualquer distribuição de responsabilidades. Não há descentralização política, a não ser algum tipo de distribuição de atividade meramente administrativa para fins de conveniência, mas que não implica representatividade. Além da decisão governamental estar sempre nas mãos do governo central, não há sequer governo estadual ou municipal com poderes políticos constitucionais.

A Confederação de Estados é caracterizada por uma união de Estados soberanos, geralmente criada e regida por meio de tratados internacionais, sem prejuízo que adotem uma constituição comum, cuja associação é passível de separação. Os Estados constituintes da Confederação não abandonam a sua soberania, mas se orientam por uma subordinação ao poder de todos os Estados, de modo que fica assegurada a participação na tomada de decisões do grupo e preservada a autonomia de vontade perante um possível governo central¹⁰. Portanto, a Confederação é a união dissolúvel de estados soberanos.

A Federação, também conhecida como Estado Federal ou Estado Federativo, é a união indissolúvel de entes autônomos, cujo poder político é distribuído entre diversas esferas de governo, por meio da repartição de competências. No caso da Federação, os entes federativos não são soberanos, embora possuam autonomia, mas o Estado Federal tem poder de ação direta sobre o povo de todos os Estados que o compõem, garantindo plena eficácia do que é determinado e legislado para que se alcance os fins estratégicos da Federação.

1.3. ESTADO FEDERAL

No presente trabalho, interessa observar o funcionamento do modelo federativo de Estado, mais propriamente as questões atinentes ao Federalismo Fiscal. Antes, porém, cumpre atentar para as principais características de um Estado Federal.

Federação, Estado Federal ou Estado Federativo é aquele em que há uma participação dos Estados-membros (estados federados) no poder central, por meio de

¹⁰ SIQUEIRA, Janilson Bezerra de. **Federalismo, Sistema Tributário e Guerra Fiscal no Brasil**. 2004. 248 f. Tese (Doutorado) - **Curso de Direito Público**, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004, p. 38.

uma das instâncias que compõem o Poder Legislativo. Nesta forma de Estado, os Estados-Membros possuem autonomia política, que é o poder de auto-organização mediante um poder constituinte próprio. Não há, portanto, hierarquia entre Estados-Membros e União.

Por Estado-Membro entende-se a subdivisão administrativa, com autonomia, dotada de governo próprio e Constituição, e que com outros Estados-Membros formam a Federação.

A Federação possui múltiplos polos políticos administrativos autônomos, ao contrário do Estado Unitário, que possui apenas um polo político administrativo autônomo.

Consoante mencionado anteriormente, o Estado Federal é um estado soberano constituído de estados federados dotados de autonomia, não de soberania, os quais têm poder constituinte próprio. Desse modo, no estado federal, além da constituição federal, também existem as constituições estaduais.

Soberania significa poder de autodeterminação plena, não condicionado a nenhum outro poder, externo ou interno. A soberania, no federalismo, é atributo do Estado Federal como um todo.

Assim, os Estados-membros dispõem de uma importante característica - a autonomia, que não se confunde com o conceito de soberania. A autonomia de que gozam os Estados-membros significa capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano, que lhes garante a auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração, tudo isso exercitável sem subordinação hierárquica aos poderes da União.

Destarte, cumpre entender quais são as principais características de uma Federação:

- a) A necessidade de ao menos duas esferas de governo.

Trata-se da principal característica de um Estado Federal, já que é formado pela união de coletividades públicas com autonomia político-constitucional.

A formação do Estado Federal é resultado de um pacto envolvendo diversos Estados-membros, que conservam a sua autonomia, mas a soberania se concentra na União Federal como atributo político inafastável.

Com a divisão de poder entre as unidades autônomas, a intenção é descentralizar o poder para promover maior participação popular no processo decisório e otimizar a eficiência da máquina pública.

b) Autonomia dos entes federativos.

É essencial a “existência de governos descentralizados, das mais variadas formas e combinações, com grau de autonomia e importante participação na produção de políticas públicas e na socialização de cidadãos e políticos”¹¹. Em tópico mais adiante, a autonomia dos entes federativos será analisada de maneira mais detalhada.

c) Constituição escrita e rígida.

É condição, para a existência de um Estado Federal adequado, a promulgação de uma Constituição escrita e rígida, prevendo a repartição de competências para assegurar a autonomia dos Estados-Membros, inclusive com a previsão expressa de sanções em caso de tentativa de quebra do pacto federativo.

Isso significa que é necessária uma constituição escrita, garantidora última do pacto federativo, definidora das principais regras sobre competências, poderes e entrelaçamento entre os entes federativos e protetora dos direitos da minoria, do ponto de vista territorial.

A forma de Estado, assim como a forma e o sistema de governo, deve ser estabelecida por meio de uma Constituição Federal rígida e com base jurídica capaz de garantir a estabilidade institucional.

d) Repartição de competências.

A repartição de competências entre a União e os Estados-membros forma o fulcro do Estado Federal, e constituem-se em duas esferas governamentais sobre a mesma população e o mesmo território: a do Estado Federal e a de cada Estado-membro.

A autonomia de cada ente descentralizado passa pela definição clara da repartição de competências, de modo a garantir o devido espaço para o exercício e o

¹¹ ABRÚCIO, F. L.; SANO, H. **Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras**. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI/Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Brasília: Editora IABS, 2013.

desenvolvimento de sua atividade normativa, no que se configura a distribuição constitucional de responsabilidades.

e) Participação dos Estados-membros na discussão política nacional.

No sentido de promover o equilíbrio federativo, é essencial a participação dos Estados-membros na formação da vontade nacional, ocupando espaço representativo no processo legislativo com representantes do povo e representantes dos Estados-membros. Portanto, é necessário que haja a presença de poder constituinte próprio nos Estados-membros¹².

1.4. FEDERALISMO

1.4.1. Aspectos Gerais

Atualmente, o termo Federalismo, consoante definição trazida por Bobbio, corresponde à forma de organização de poder político que foi criado a partir do estado moderno como organização do estado¹³.

A partir dessa concepção, como já visto, pode-se compreender que o Federalismo é a forma de organização do Estado em que os entes federados são dotados de autonomia política, administrativa, tributária e financeira, e se unem na criação de um governo central por meio de um pacto federativo. Assim, o Estado Federal compartilha as competências constitucionais com os Estados-membros, o que pressupõe um acordo que estabeleça, além da divisão das funções governamentais, a distribuição dos recursos necessários para cumprir essas funções, sem prejuízo da autonomia entre as partes.

Assim, interessa observar a distinção entre Federação e Federalismo, consoante estudos de Carlos Eduardo Didier Reverbel¹⁴:

¹² CONTI, José Maurício. (Org.). **Federalismo fiscal**. Barueri, SP: Manole, 2004.

¹³ BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de João Ferreira, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 476.

¹⁴ REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

Com federalismo, estamos a indicar um substantivo, isto é, uma dimensão da teoria política e da Teoria do Estado mais propriamente, que busca referir as generalidades do sistema federal, sua rede de valores, ponto de consenso, enfim, os vários aspectos comuns a todo e qualquer sistema que seja estruturado federativamente. Há, no fundo, uma análise abstrata e consumativa do fenômeno federal, vez que pretende abordar os pontos identitários de qualquer estrutura de Estado Federal.

Segundo Maurice Croizat, quanto referimos o termo *federalismo* estamos diante de uma palavra concernente às ideias, aos valores, às concepções de mundo, que experimentam uma filosofia que compreende a diversidade na unidade, ou seja, a forma de estruturação e associação dos povos, dentro de determinado território.

Quanto ao termo *federação*, há uma adjetivação de um determinado universo político territorial. A federação busca caracterizar um certo Estado particularizado na geografia política e, assim, defini-lo de maneira comparativa, distinguindo-o dos demais Estados federais através do poder constituinte e da realidade constitucional de cada ordem política.

A *federação* revela, portanto, uma aplicação concreta, específica, pontual, do federalismo, está centrado nos arranjos institucionais possíveis que permitem o deslocamento de competências do centro à periferia e da periferia ao centro. Trata especificadamente dos órgãos componentes da federação e das inter-relações existentes entre eles. Todo este arcabouço associativo provém de uma ordem constitucional de um Estado qualquer.

Enquanto o *federalismo* pode ser considerado o estudo genérico dos aspectos comuns a todos e qualquer sistema federal, a *federação* é o léxico que, além de indicar uma determinada ordem federal, permite variados estudos comparativos entre os Estados que adotam esta forma de Estado.

Nesses termos, enquanto a Federação remete à questão política em um determinado território, o Federalismo diz respeito à forma de organização territorial

federativa. Assim, a Federação fornece elementos para o desenvolvimento do Federalismo¹⁵.

1.4.2. Federalismo Fiscal

No sistema federativo como forma de organização do Estado, é fundamental a presença consolidada de características fundamentais para o adequado funcionamento da descentralização de poder desejada.

No Estado Federal, uma das formas de relacionamento entre o governo central e os entes subnacionais se dá na seara financeira. Nesse aspecto, guarda papel essencial, para determinar a eficiência do Estado na performance de cumprimento de suas funções, a distribuição de competências entre os entes federativos. Embora não se possa asseverar que determinado modelo de divisão de competências é o mais adequado, uma vez pactuada dentro de um grau de autonomia financeira que dê condições ao desenvolvimento das políticas públicas em cada ente, a eficiência do funcionamento da máquina pública passa a estar muito associada à dinâmica adotada pelas próprias estruturas administrativas.

O federalismo fiscal funciona, ou ao menos deveria funcionar, de modo a dar aos governos subnacionais a autonomia financeira necessária para que desenvolvam suas competências constitucionalmente definidas.

Assim, a proporcionalidade entre a distribuição de competências constitucionais e a autonomia financeira é essencial para um federalismo fiscal balanceado.

O estudo do federalismo fiscal permite observar o grau de maturidade política com que cada país conseguiu se organizar em termos de repartição de competências e autonomia financeira. A capacidade de tributar e a distribuição das receitas são elementos caracterizadores do federalismo fiscal.

¹⁵ REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

Compreender o funcionamento da forma de organização do Estado quando se trata de federalismo passa, necessariamente, por analisar a configuração constitucional da repartição de competências e autonomia financeira dentro do que se chama federalismo fiscal.

A importância do federalismo fiscal, segundo José Maurício Conti, compreende:

A análise da maneira pela qual está organizado o Estado, qual é o tipo de federação adotado, qual é o grau de autonomia dos seus membros, as incumbências que lhe são atribuídas e, fundamentalmente, a forma pela qual serão financiadas.¹⁶

Segundo Sérgio Padro, o federalismo fiscal representa:

O conjunto de problemas, métodos e processos relativos à distribuição de recursos fiscais em federações, de tal forma que viabilizem o bom desempenho de cada nível de governo no cumprimento dos encargos a ele atribuídos.¹⁷

E complementa também destacando que o federalismo fiscal:

Remete para as relações entre atribuição de impostos, distribuição intergovernamental do gasto público e, principalmente, transferências intergovernamentais.

Ademais, o sistema tributário deve ser capaz de permitir um certo grau de autonomia financeira dos membros da federação, por meio de uma distribuição de competências tributárias que torne factível este objetivo, sob pena de a autonomia financeira não ser minimamente garantida, o que leva, na prática, a uma centralização de poder no governo central.

¹⁶ Federalismo Fiscal e fundos de participação. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001, pp. 24-25.

¹⁷ Konrad-Adenauer-Stiftung. **Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada**. Alemanha, Índia, Canadá, Austrália. Rio de Janeiro. 2006, p.15.

1.5.1. FEDERALISMO NA CF/88

1.5.1. Repartição de Competências

O pacto federativo é o conjunto de dispositivos constitucionais que configuram a moldura jurídica, as obrigações financeiras, a arrecadação de recurso e os campos de atuação dos entes federados.

A Constituição Federal de 1988, já em seu artigo inaugural, estatui o modelo nos seguintes termos:

Art. 1º, CF: 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 [...]

(grifo nosso)

No art. 18 da CF/88, está prevista a organização político-administrativa do Estado brasileiro, bem como assentada a característica da autonomia dos entes federativos:

Art. 18, CF: A **organização político-administrativa** da República Federativa do Brasil compreende a **União**, os **Estados**, o **Distrito Federal** e os **Municípios**, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

(grifo nosso)

Assim, os entes federativos do Estado brasileiro são a União, os Estados membros, o Distrito Federal e os Municípios.

Diante disso, a essência do Federalismo, por meio da divisão territorial do poder, está concebida com o propósito de tornar mais eficiente a provisão de bens e serviços públicos com a criação de esferas diferentes de administração.

A divisão das competências, aliada à repartição dos recursos entre as unidades que compõe a federação, é vista como fator determinante ao equilíbrio federativo e consequente coexistência harmônica entre eles, e, portanto, da própria manutenção da federação¹⁸.

¹⁸ CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira Ltda, 2001.

Assim, a Constituição Federal deve definir a quais entes e em que grau serão distribuídas as competências política, administrativa e financeira. A descentralização é diretamente proporcional à distribuição de competências aos entes subnacionais, desde que também seja acompanhada de autonomia, sobretudo a financeira.

É de entendimento praticamente unânime que o princípio norteador da repartição das competências é o da predominância dos interesses. Nesse sentido, a divisão estabelece que cabe à União analisar matérias de interesse nacional, enquanto compete aos Estados as matérias de interesse regional ou estadual e aos Municípios as matérias de interesse local.

Em uma análise quanto à forma instituída pela Constituição Federal de 1988, é possível observar dois grandes grupos de repartição de competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O primeiro grupo diz respeito ao poder de auto-organização dos Estados, o chamado poder constituinte decorrente, que é baseado no art. 25 da Constituição Federal e no art. 11 do ADCT. Tais dispositivos permitem aos Estados editar suas próprias constituições, respeitados os “princípios” da Constituição Federal.

O segundo grupo se refere ao campo da divisão ordinária de competências materiais e legislativas.

As competências materiais ou administrativas regulamentam o campo do exercício das funções governamentais. Em outras palavras, como não se trata de atividade legiferante, refere-se ao dever-poder de pôr em prática os comandos e as prerrogativas previstos nas normas constitucionais e infraconstitucionais, por meio de um conjunto de ações concretas destinadas à satisfação do interesse público.

As competências legislativas, por sua vez, se referem à capacidade de editar leis e atos normativos primários (aqueles diplomas normativos que extraem sua legitimidade diretamente da Constituição Federal).

Em outra perspectiva, é possível observar as competências a partir de uma repartição vertical ou horizontal. No primeiro caso, ocorre uma atuação concorrente entre os entes, onde se encontram domínios comuns que proporcionam uma atuação conjunta, harmônica e cooperativa de completude entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Na repartição horizontal, a própria constituição estabelece os limites que devem ser obedecidos por cada ente. Trata-se de uma estruturação que revela maior rigidez de separação, de modo que não se fala em subordinação.

Adentrando um pouco mais na classificação doutrinária, especificamente quanto às competências da União, em se tratando de competência material, é possível subdividir em competência material exclusiva da União (marcada pela particularidade da indelegabilidade e disposta no art. 21 da CF/88) e competência exclusiva comum (também chamada de cumulativa, concorrente administrativa ou paralela e disposta no art. 23 da CF/88) aos entes federativos.

A competência legislativa pode ser ramificada em competência legislativa privativa ou competência legislativa concorrente. Para aquele, embora o termo remeta à ideia de que competiria apenas à União, é possível que a própria União autorize, mediante lei complementar, aos Estados e Distrito Federal legislarem sobre questões específicas em determinadas matérias. E no caso da concorrente, a União se limitará a estabelecer normas gerais. O art. 24 da CF/88 define as matérias de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal.

1.5.2. Autonomia

No modelo federativo de Estado, a autonomia dos entes só pode ser plena se, além da autonomia política e administrativa, também for dotada de autonomia financeira.

Assim, há três categorias básicas de autonomia, conforme ensina Conti.

A autonomia política (em sentido estrito) compreende¹⁹:

A competência para legislar, criando normas para determinados assuntos previamente delimitados pela Constituição; a competência para participar das decisões do Poder Central, o que será visto a seguir por ocasião da análise de uma das características do federalismo, que é justamente esta participação nas decisões do Estado; a delimitação de competências

¹⁹ CONTI, José Maurício. Federalismo fiscal e fundos de participação. São Paulo: Juarez de Oliveira Ltda, 2001.

privativas relativamente à função de fornecimento de bens e serviços públicos; e a existência de órgãos próprios com os quais exercerá as funções que lhes foram delimitadas pela Constituição¹⁸.

No campo de atuação legiferante, a autonomia política garante que não há hierarquia ou subordinação entre leis editadas em uma esfera ou outra. Assim, cada ente federativo tem autonomia para editar suas próprias leis, consoante estabelecido pela Constituição Federal, com exceção da competência legislativa concorrente, que será apresentado a seguir, em que as normas dos entes subnacionais não podem contrariar as normas gerais que são estabelecidas pela União.

A autonomia administrativa, por sua vez, garante a ausência de hierarquia entre o governo central e as administrações subnacionais. Segundo Conti, ela é representada:

Pela capacidade que a Constituição confere às entidades descentralizadas de se auto-organizarem, ou seja, de estabelecerem os órgãos, meios e formas pelas quais se encarregarão de cumprir as tarefas que lhes foram atribuídas pela Constituição¹⁸.

Assim, a nova ordem jurídica da CF de 1988, trazida pelo constituinte originário, preconiza que para o adequado funcionamento da Federação, é condição necessária o exercício pleno da autonomia dos entes subnacionais. E nesse aspecto, não se trata apenas de autonomia relacionada às competências legislativas e materiais próprias, mas também financeira, pressuposto essencial.

Indo além, a autonomia financeira de um ente federado compreende o poder de arrecadar, gerir e utilizar os recursos de modo independente das demais esferas de governo. Ela visa assegurar o exercício autônomo das competências materiais atribuídas ao ente, de modo que, em havendo necessidade de decisão discricionária por parte do governo central para o recebimento de repasses federais aos entes subnacionais, como condição para que consigam cumprir suas obrigações, resta evidente excessiva dependência financeira, que impõe risco à própria autonomia política ou administrativa dos entes federados.

Dessa forma, para garantir a autonomia financeira, é necessário que o arcabouço jurídico, em especial com previsão constitucional, estabeleça a

disponibilidade dos recursos, em dotação suficiente, para possibilitar aos entes subnacionais cumprirem as tarefas a eles atribuídos.

Portanto, em um Estado Federal, essa autonomia financeira é assegurada mediante a discriminação de rendas. Assim, constitui característica essencial desse modelo de estado o federalismo fiscal, compreendido como o conjunto das normas relativas à competência tributária, às transferências intergovernamentais e à distribuição intergovernamental de gasto público entre as entidades subnacionais. Tais institutos são decisivos no equilíbrio financeiro e na igualdade socioeconômica regional.

1.5.3. Transferências Intergovernamentais

As fontes de rendas de cada ente que compõe o Estado Federal devem estar preferencialmente discriminadas na Constituição Federal, conforme já explicitado anteriormente. Basicamente, há duas formas de discriminação: a partir da fonte ou a partir do produto.

Na primeira abordagem, é estabelecido ao ente federativo a forma direta de captação de recursos, na qual se atribui o exercício pleno do poder de tributar, inclusive com a especificação da criação, arrecadação e fiscalização.

A segunda forma diz respeito ao modelo em que o ente federativo recebe recursos a partir do produto da arrecadação por entidade diversa, essa com exercício da competência tributária de forma direta. É por meio dessa forma de repartição de recursos, conhecida como transferências intergovernamentais, que se busca equilibrar a renda auferida pelos entes federativos, de modo a equalizar o grau de autonomia financeira entre eles.

Portanto, o sistema de transferências intergovernamentais se constitui em um importante mecanismo para assegurar a autonomia financeira, sobretudo em estados subdesenvolvidos e com grandes disparidades regionais.

As transferências intergovernamentais são repasses de recursos entre entes descentralizados de um estado, ou entre estes e o poder central, baseadas em determinações constitucionais, legais ou voluntárias.

Segundo a doutrina, as transferências intergovernamentais podem assumir diferentes formas e características. Para efeito de simplificação didática, é possível encontrar na doutrina três diferentes critérios para distingui-las.

Quanto à natureza, as transferências intergovernamentais podem ser obrigatórias (ou automáticas), em que há expressa previsão constitucional ou legal, de modo que independe de autorização para que os repasses das receitas sejam realizados de forma automática para os entes subnacionais especificados. É o caso das receitas previstas no art. 157 da CF. A título exemplificativo, temos a situação do inciso I do referido artigo, em que pertence aos Estados e ao Distrito Federal, “o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem”.

Há também a hipótese de as transferências intergovernamentais voluntárias (ou discricionárias), em que os repasses de recursos dependem de algum tipo de autorização por decisão de gestão, normalmente mediante a celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato.

Quanto à destinação dos recursos, as transferências intergovernamentais podem ser vinculadas ou condicionadas, quando há previsão de o recurso ter destinação específica, seja por aplicação em determinada atividade econômica, serviço público ou fundo. É o caso, por exemplo, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), conforme disposto no art. 212-A.

Há ainda as transferências intergovernamentais não vinculadas ou incondicionadas, de livre uso pelo ente receptor, tendo em vista que não há qualquer especificação quanto à sua destinação. O Fundo de Participação dos Estados (FPE), cuja previsão consta no art. 159, I, a, da CF, corresponde a 21,5% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados da União, sem especificação quanto à sua destinação.

Quanto à forma, as transferências intergovernamentais podem ser diretas, em que não há necessidade de qualquer intermediação para o recurso chegar ao ente federativo, ou indiretas, quando há necessidade de se constituir um fundo para que o recurso passe por ele para chegar ao ente federativo. As transferências

intergovernamentais decorrentes das receitas tributárias previstas no art. 157 da CF, por exemplo, são da forma direta. Já os recursos que passam pelo Fundo de Participação dos Estados (FPE) são da forma indireta.

2. A PANDEMIA DA COVID-19 E AS FINANÇAS ESTADUAIS

Esse capítulo apresenta um breve histórico sobre a pandemia da COVID-19, com destaque para uma análise acerca da gravidade sob o ponto de vista sanitário e econômico, cuja crise deu com o acelerado alastramento do vírus ao redor do mundo. Ademais, a abordagem contempla os efeitos provocados nas finanças do Estado do Rio Grande do Sul.

2.1. A PANDEMIA COVID-19

A pandemia de COVID-19, também conhecida como pandemia do coronavírus, desencadeada pelo vírus Sars-COV-2, surgiu em Wuhan na China, cidade com 11 milhões de habitantes. O primeiro alerta do governo chinês sobre o surgimento de um novo coronavírus foi dado em 31 de dezembro de 2019. Na ocasião, a Organização Mundial da Saúde (OMS) recebeu um comunicado sobre uma série de casos de pneumonia de origem desconhecida em Wuhan. Desde então, esse novo coronavírus matou milhares de pessoas no mundo, tendo se espalhado por cinco continentes. O Ministério da Saúde confirmou em 26 de fevereiro o primeiro caso de coronavírus no Brasil, e a primeira morte foi registrada menos de um mês depois, em 17 de março de 2020, em São Paulo.

Como é sabido, além da crise sanitária provocada pela doença infectocontagiosa, que demandou uma corrida mundial dos centros de ciência para criação de uma vacina que fosse capaz de conter a acelerada transmissão do vírus e/ou reduzir os efeitos sintomáticos, a pandemia também provocou, e continua provocando, um enorme desastre para a economia mundial.

Em 2020, em função dos efeitos adversos da pandemia de Covid-19, o PIB (Produto Interno Bruto) do Brasil caiu 4,1% frente a 2019, a menor taxa da série histórica, iniciada em 1996²⁰. O Fundo Monetário Internacional (FMI), conforme

²⁰ IBGE. (2021). Disponível em <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. IBGE.

constou na publicação do documento Perspectiva Econômica Mundial no segundo trimestre de 2020²¹, chegou a prever uma queda de -9,1% no PIB do Brasil. Para o FMI, o abalo na economia doméstica provocado pela Covid-19 e o ambiente externo negativo com a crise internacional em razão da pandemia afetaram a estimativa para o Brasil.

Ao longo do ano, em função das ações governamentais adotadas para enfrentamento da pandemia, o desempenho da economia mundial no final de 2020 caracterizou-se pela continuidade da recuperação do nível de atividade, após a queda acentuada no segundo trimestre. No entanto, o forte aumento do número de casos e mortes – refletindo uma segunda onda da Covid-19 em escala global – implicou a redução do ritmo da recuperação, à proporção que medidas de distanciamento social em diversos países foram sendo reintroduzidas, afetando especialmente o setor de serviços.

No Rio Grande do Sul, segundo dados do Departamento de Economia e Estatística, da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (DEE/SPGG), a queda do PIB estadual foi de 7%. O resultado é reflexo de fatores distintos.

A agropecuária, cuja atividade econômica tem grande representatividade no dinamismo da economia gaúcha, teve uma queda de 29,6%, mas a motivação está diretamente associada à estiagem, e que acabou gerando reflexos indiretos em outros setores econômicos também.

A pandemia afetou uma outra parte da economia gaúcha: a indústria de transformação, o comércio e a construção. O comércio de serviços essenciais teve crescimento, porém os segmentos de veículo (-20,4%), combustíveis e lubrificantes (-9,4%) e vestuário (-28,8%) tiveram expressiva desaceleração.

2.2. EFEITO DA COVID-19 NAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS DO RS

A retração econômica apresentada no segundo e terceiro trimestres de 2020 tem origem em um conjunto de fatores impostos pela pandemia da Covid-19. O que

²¹ FMI - Fundo Monetário Internacional. (21 de outubro de 2020). **Perspectivas Econômicas Globais**. Disponível em <https://www.worldbank.org/pt/publication/global-economic-prospects>

se viu no mundo todo foi, o que se costuma chamar em economia, de choque da demanda e de oferta.

O choque da demanda foi percebido com a redução significativa das exportações, além do consumo e dos investimentos, sobretudo por conta da queda da renda e do nível de emprego. Pelo lado da oferta, o que se viu foi uma redução da oferta de trabalho e de insumos básicos para a cadeia produtiva.

Na prática, a gravidade da crise impôs sérias restrições aos hábitos de consumo das famílias em diversos setores econômicos. As empresas passaram a rever suas metas de investimento e a reavaliar a capacidade financeira para suportar a despesa corrente. Outro aspecto que se apresenta como um fator importante para a queda da atividade econômica está relacionado ao grau incerteza quanto ao desenvolvimento de alguma vacina que se mostrasse eficaz para tratar os sintomas e reduzir a transmissibilidade do vírus.

Além disso, as medidas de isolamento adotadas pelos governos estaduais e municipais também afetaram, embora de forma mais acentuada no segmento do comércio e transportes, a economia de uma maneira geral.

Diante de todo esse cenário crítico do ponto de vista sanitário e econômico, o que poderia ser tratado como uma grande oportunidade para fortalecer o pacto federativo, na prática, o que se viu foi o governo federal minimizando o problema, especialmente por conta de um posicionamento público do próprio Presidente da República, que decorreu em perda de foco para combater o principal problema, o vírus. A articulação política esperada em um momento de crise global como a que se vivia, em que permitiria uma cooperação federativa em um país com tantas desigualdades sociais e de clima, acabou sendo substituída por discursos em que, além de negar a magnitude do problema, procurava promover instabilidade política e econômica. Com efeito, houve excessiva demora na adoção de medidas articuladas e cooperadas para o enfrentamento à pandemia.

Assim, em geral, os entes subnacionais procuraram, dentro da sua competência e autonomia, atuar para mitigar os efeitos da pandemia, sobretudo com a adoção de medidas restritivas de circulação, nem sempre completamente coordenadas, com o objetivo de reduzir a propagação do vírus e se preparar para a criação de novos leitos de UTI. Com isso, se por um lado se buscava priorizar a saúde

pública, os efeitos econômicos foram percebidos de forma quase imediata, com queda acentuada na arrecadação dos tributos, agravando de maneira generalizada a situação das finanças estaduais, sobretudo àqueles que já vinham enfrentando sérias dificuldades orçamentárias e financeiras, como é o caso do Rio Grande do Sul. A queda da arrecadação do principal imposto estadual, o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), foi expressiva, conforme Boletim da Receita Estadual da Secretaria de Fazenda do Rio Grande do Sul²².

A evolução mensal da arrecadação do ICMS, apresentada na figura 1, revela que o impacto foi concentrado significativamente nos meses de abril a julho de 2020. Cumpre esclarecer que embora as restrições econômicas e de circulação tenham iniciado em março, a dinâmica da arrecadação tributária funciona com um lapso temporal decorrente do momento entre o fato gerador e o ingresso efetivo da receita. No caso do ICMS, o que normalmente ocorre é que o fato gerador do mês vigente repercute somente na efetiva arrecadação do mês seguinte, o que faz atentar para o desempenho negativo somente a partir de abril, embora já tenha sido observado queda na emissão das notas fiscais no mês de março. O mês de maior queda se apresentou em maio, quando praticamente todo o mês de abril passou por severas restrições de circulação. No resultado acumulado ajustado²³ do ano, houve uma queda real²⁴ de 2,9% em relação a 2020.

²² Estadual, Receita (15 de Janeiro de 2021). **Boletim da Receita Estadual**. Disponível em https://fazenda.rs.gov.br/upload/1610712779_Boletim_Receita_Estadual_Impactos_COVID-19_Edicao_30.pdf

²³ Alocando em janeiro de 2019 as receitas de ICMS antecipadas para dezembro de 2018 (R\$ 347 milhões). Deduzindo de novembro e dezembro de 2019 receitas do REFAZ 2019 e DAT (R\$ 192 milhões e R\$ 728 milhões respectivamente) em função de programas de parcelamento extraordinário e decisões judiciais.

²⁴ Valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) até dezembro de 2020.

EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DE ICMS FECHAMENTO DEZEMBRO 2020 - EM R\$ BILHÕES - VALORES ATUALIZADOS PELO IPCA ATÉ DEZ/20 (1)

Mês (2)	Realizado 2019 (Corrigido pelo IPCA e ajustado para incluir R\$ 347 milhões arrecadados em Dezembro de 2018)	Realizado 2020 (corrigido pelo IPCA para dezembro)	% Variação Real
Janeiro	3,34	3,47	+4,0%
Fevereiro	3,04	3,24	+6,7%
Março	3,00	3,00	-0,3%
Abril	3,19	2,71	-14,8%
Mai	3,02	2,16	-28,6%
Junho	2,97	2,56	-13,9%
Julho	3,00	2,84	-5,3%
Agosto	3,07	3,13	+1,7%
Setembro	3,11	3,42	+9,8%
Outubro	3,07	3,43	+11,6%
Novembro (3)	3,34	3,72	+11,5%
Dezembro (3)	3,29	3,63	+10,3%
Receitas Extraordinárias Separadas (3)	0,96	-	-
Total Anual	38,42	37,31	-2,9%

(1) Considerando IPCA de Dezembro de 2020 estimado em 1,21%

(2) Os valores do mês se referem em grande parte a fatos geradores do mês anterior.

(3) Deduzindo de novembro e dezembro de 2019 as receitas do REFAZ 2019 e DAT (R\$ 192 milhões e R\$ 728 milhões respectivamente) em função de programas de parcelamento extraordinário e decisões judiciais.

Figura 1: Evolução da Arrecadação de ICMS

A mesma evolução da arrecadação mensal do ICMS pode ser observada considerando os diferentes grupos especializados setoriais²⁵, conforme figura 2.

EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DE ICMS POR GES¹ FECHAMENTO DEZEMBRO 2020 - VARIAÇÃO (%) FRENTE AO MESMO PERÍODO DO ANO ANTERIOR - VALORES ATUALIZADOS PELO IPCA ATÉ DEZ/20*

GES Grupo Especializado Setorial	Variação Jan 20	Variação Fev 20	Variação Mar 20	Variação Abr 20	Variação Mai 20	Variação Jun 20	Variação Jul 20	Variação Ago 20	Variação Set 20	Variação Out 20	Variação Nov 20 (ajustado)	Variação Dez 20 (ajustado)	Variação Real Acumulada 2020	
													%	R\$ milhões
Agronegócio	4,3%	9,1%	13,6%	27,2%	-1,3%	8,4%	-9,7%	14,0%	17,2%	25,5%	13,5%	34,1%	12,6%	335,7
Bebidas	2,0%	-4,9%	4,8%	-15,0%	-42,4%	-1,9%	-2,0%	5,5%	-6,2%	-0,9%	9,5%	-11,2%	-5,0%	-143,8
Calçados e Vestuário	-17,7%	-1,7%	-12,3%	-61,6%	-71,2%	-43,4%	-25,1%	-44,4%	-29,3%	-23,3%	-6,1%	-5,2%	-28,9%	-596,5
Combustíveis e Lubrificantes	7,2%	12,6%	9,3%	-7,4%	-39,5%	-19,5%	-28,5%	-19,2%	-5,2%	7,6%	9,1%	1,0%	-6,5%	-426,9
Comunicações	-13,7%	-7,6%	-5,0%	-6,6%	-15,3%	-20,2%	-25,1%	-2,5%	0,2%	-5,3%	-1,6%	-11,6%	-9,7%	-222,5
Eletrônicos e Artefatos Domésticos	5,4%	3,5%	5,0%	-36,0%	-48,2%	-6,8%	30,5%	27,8%	28,4%	29,6%	14,0%	10,6%	5,8%	117,2
Energia Elétrica	27,5%	51,8%	-17,7%	-20,9%	-13,2%	-31,4%	-4,4%	8,2%	8,3%	-7,9%	-13,1%	-11,5%	-3,4%	-136,8
Metalmeccânico	-11,2%	-36,4%	-8,9%	-35,6%	-32,4%	-10,3%	0,6%	11,5%	23,7%	38,1%	50,5%	54,5%	2,8%	43,5
Móveis e Materiais de Construção	5,7%	4,7%	0,1%	-28,3%	-18,1%	-3,3%	18,1%	12,3%	21,4%	27,5%	29,2%	27,3%	8,8%	183,9
Polímeros	-1,8%	-7,2%	-9,1%	-26,4%	-49,5%	-33,5%	-12,5%	-8,8%	27,9%	32,7%	24,0%	49,7%	-1,0%	-25,4
Produtos Médicos e Cosméticos	6,6%	-3,0%	-7,9%	25,5%	-14,8%	-0,7%	11,2%	13,7%	13,2%	-3,5%	1,1%	13,3%	4,8%	97,5
Supermercados	1,0%	12,4%	17,9%	-0,8%	21,2%	31,7%	37,1%	24,5%	13,4%	14,5%	18,9%	14,1%	16,2%	322,4
Transportes	-17,2%	0,7%	-17,8%	-18,7%	16,1%	72,1%	112,9%	122,7%	133,6%	78,1%	4,0%	107,2%	33,2%	153,9
Veículos	7,3%	0,2%	2,6%	-22,7%	-58,1%	-41,8%	-20,6%	-11,5%	4,5%	8,3%	10,8%	5,2%	-9,4%	-194,3
Outras Empresas	26,7%	24,4%	6,4%	-20,8%	-11,8%	7,0%	16,1%	20,9%	37,8%	33,9%	35,7%	16,1%	16,4%	351,3
Total	4,0%	6,7%	-0,3%	-14,8%	-28,6%	-13,9%	-5,3%	1,7%	9,8%	11,6%	11,5%	10,3%	-0,4%	-140,8

1. Alocando em janeiro de 2019 as receitas de ICMS antecipadas para dezembro de 2018 (R\$ 347 milhões). Deduzindo de novembro e dezembro de 2019 receitas do REFAZ 2019 e DAT (R\$ 192 milhões e R\$ 728 milhões respectivamente) em função de programas de parcelamento extraordinário e decisões judiciais.

2. Os valores do mês se referem em grande parte a fatos geradores do mês anterior.

Figura 2: Evolução da Arrecadação de ICMS por Grupo Especializado Setorial

Diante da acentuada queda de arrecadação do ICMS no decorrer do ano, o que se observou foi uma perda abrupta da capacidade financeira dos governos

²⁵ Grupo Especializado Setorial (GES) se refere à organização administrativa interna na Receita Estadual para acompanhar de forma especializada diferentes setores econômicos.

subnacionais para responder aos estímulos necessários aos setores econômicos a fim de suportar os efeitos da pandemia. Essa fragilidade fica ainda mais constatada em governos subnacionais que já vêm em situação de crise fiscal, como é o caso de Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

No caso especificamente do Rio Grande do Sul, os déficits orçamentários recorrentes e a incapacidade de obter fontes de financiamento público alternativas impunham uma situação de parcelamento da folha salarial há mais de quatro anos, o que significava cerca de 340 mil vínculos do Poder Executivo tendo que recorrer a situações alternativas para fazer frente às suas necessidades de despesa familiar. Ademais, além da própria falta de pagamento em dia da folha dos salários dos servidores do Poder Executivo, o Estado também acumulava baixíssimo nível de investimentos em infraestrutura com recursos próprios.

3. A LIMITAÇÃO FINANCEIRA DOS ENTES SUBNACIONAIS NO COMBATE À COVID-19

Esse capítulo apresenta os elementos que demonstram a fragilidade da autonomia financeira dos entes subnacionais no atual modelo de federalismo fiscal brasileiro em situações excepcionais como a de uma calamidade pública. A forte dependência dos entes subnacionais em relação aos repasses do governo central, por meio de transferência intergovernamentais, fica ainda mais evidente diante da limitação, por ser de competência exclusiva da União, de uso de instrumentos de financiamento para suporte financeiro. Diante desse cenário, ocorre pressão política, por parte dos entes subnacionais, para sensibilizar o governo federal a promover o adequado socorro financeiro por meio de instrumentos de política monetária.

3.1. COMPETÊNCIA DA POLÍTICA MONETÁRIA

A crise da Covid-19 obrigou países do mundo inteiro, independentemente do viés político, a injetar recursos não previstos na economia para evitar o iminente colapso econômico.

Sabe-se que a política monetária é o processo por meio do qual o governo tenta influenciar a situação econômica do país com o uso dos chamados instrumentos de política monetária.

A ordem monetária na Constituição Federal brasileira está disposta em diferentes artigos. Entre as competências exclusivas da União, que são de ordem administrativa e têm a característica de ser indelegável para qualquer outro ente da federação, está a emissão de moeda, consoante art. 21, inciso VII.

Art. 21. Compete à União:

VII - emitir moeda [...]

Com o intuito de fortalecer a harmonia e a força entre os Poderes, o constituinte se preocupou em atribuir competência ao Congresso Nacional, conforme dispõe o artigo 48, incisos XIII e XIV, para dispor sobre todas as matérias de competência da União. Em matéria de política monetária, trata-se de uma importante salvaguarda visando à estabilidade econômica.

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: [...]

XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;

XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.

No Capítulo II, que trata das Finanças Públicas, é no art. 164 e parágrafos que se atribui ao Banco Central do Brasil, autarquia federal, a competência exclusiva para instrumentalizar a emissão de moeda.

Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

§ 1º É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

§ 2º O banco central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.

§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

3.2. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA MONETÁRIA

É por meio dos instrumentos de política monetária que se aumenta ou reduz a base monetária, ou seja, o dinheiro em circulação na economia. Assim, referem-se à atuação do governo para controlar a oferta da moeda e a taxa de juros.

Entretanto, embora muitas vezes seja conveniente partir do pressuposto simplificador de que o Banco Central controla diretamente a oferta monetária, na realidade, o Banco Central controla a oferta monetária indiretamente, utilizando uma variedade de instrumentos. Tais instrumentos podem ser classificados em dois amplos grupos: os que influenciam a base monetária e os que influenciam a proporção entre reserva e depósitos e, assim, o multiplicador monetário²⁶.

Os três instrumentos tradicionais de política monetária são:

1) Operações de mercado aberto (*open-market*): são as compras e vendas de títulos do governo pelo Banco Central. Quando o Banco Central compra títulos do público, a quantidade de moeda corrente que paga por esses títulos aumenta a base monetária e, com isso, aumenta a oferta monetária. Quando o Banco Central vende títulos para o público, a quantidade de moeda corrente recebida por ele reduz a base monetária e, com isso, diminui a oferta monetária. As operações de mercado aberto constituem o instrumento de política econômica que o Banco Central utiliza com maior frequência;

2) Taxa de redesconto: o redesconto é uma espécie de empréstimo em que os bancos centrais fazem às instituições financeiras com intuito de atender problemas circunstanciais de liquidez e de curto ou médio prazo. A taxa de redesconto é a taxa de juros que o Banco Central cobra quando concede empréstimos aos outros bancos. Quanto menor a taxa de redesconto, mais baratas são as reservas tomadas a título de empréstimo e maior o volume de empréstimos aos quais os bancos recorrem junto à janela de redesconto do banco central. Consequentemente, uma redução na taxa de redesconto eleva a base monetária e a oferta monetária;

²⁶ Mankiw, N. G. (2015). **Macroeconomia** / N. Gregory Mankiw; tradução Ana Beatriz Rodrigues. – 8. ed. Rio de Janeiro: LTC.

3) Alíquotas sobre as reservas bancárias: são as regras do banco central que impõem aos bancos uma proporção mínima entre reserva e depósitos. A imposição de uma regulação mais restritiva tende a aumentar a proporção entre reserva e depósitos e, portanto, a diminuir o multiplicador monetário e a oferta monetária. Mudanças na regulação da proporção de reservas costumam ser o menos usado dos três instrumentos de política monetária de alguns bancos centrais.

Portanto, indiretamente, esses instrumentos colaboram para a estabilidade dos preços, o nível de emprego, as relações de demanda e oferta no mercado.

Em período como o de 2020, em que havia uma evidente desaceleração da economia, considerando os devidos cuidados no tocante especialmente ao rígido controle que se deve ter quanto às metas de inflação, era recomendável que se adotasse uma política monetária expansionista a fim de estimular o crescimento econômico. Como a inflação estava controlada, em especial porque a demanda se mostrava reprimida, além de os juros básicos também estarem em patamares reduzidos, o estímulo apenas pela redução dos depósitos compulsórios poderia não se mostrar suficiente. Assim, medidas como a compra de títulos públicos federais e privados (que até a aprovação da Emenda Constitucional 106/2020, a famosa “PEC do Orçamento de Guerra”²⁷, só era permitido no mercado secundário) ou o uso de instrumentos monetários para injetar recursos na economia poderiam colaborar no estímulo econômico desejado.

3.3. IMPORTÂNCIA DA AUTONOMIA FINANCEIRA DOS ESTADOS

Segundo José Afonso da Silva, “autonomia envolve capacidade normativa sobre assuntos de competência exclusiva da unidade autônoma”. Para que um ente possa ser considerado autônomo, é necessário, no mínimo, a existência de governo próprio e existência de competência exclusiva, conforme ensina Charles Durand, que acrescenta que governo próprio significa governo formado sem interferência de outra entidade, isto é, governo proveniente de escolha da própria comunidade autônoma.

²⁷ Emenda Constitucional 106/2020, de 07/05/2020. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc106.htm.

Competência exclusiva constitui-se de uma área do poder próprio, outorgado à entidade autônoma para desenvolvimento de sua capacidade normativa²⁸.

No tocante à autonomia das unidades descentralizadas, esta engloba vários aspectos, que podem ser sistematizados em três categorias: a autonomia política, a autonomia administrativa e a autonomia financeira.

Conforme observa MOREIRA²⁹:

O aspecto financeiro da autonomia dos entes federados é, sem dúvida, o seu lado mais relevante. Afinal, sem recursos para exercer as funções que lhe são atribuídas, toda e qualquer delegação de poder (administrativo, judiciário, legislativo e político) aos Estados-membros será inócua, porquanto estes dependerão permanentemente das verbas do poder central para o atingimento de suas finalidades (MOREIRA, 2019).

Para evidenciar a importância da autonomia financeira, assim destacam ONOFRE BATISTA e MARINA MARINHO:

Não há como falar em autonomia, requisito do princípio da subsidiariedade, e fundamental para permitir a participação em igualdade de consideração, sem “independência financeira”. Em outras palavras, não é possível exercer autonomamente os poderes políticos atribuídos sem suporte financeiro; da mesma forma, é impossível realizar qualquer projeto de governo sem os recursos necessários para tanto. Apenas é possível falar em autogoverno, auto-organização e autoadministração se houver recursos disponíveis para exercê-los. A dependência financeira destrói a autonomia de governo porque subordina a atuação de um ente ao auxílio do outro e tudo isso só ocorre na prática com o alinhamento das demais pessoas políticas às propostas do ente central.

A autonomia financeira possui três características essenciais, que são a independência, a suficiência e a eficiência na obtenção de recursos³⁰.

A independência na obtenção de recursos deve existir para que o ente federado não precise sujeitar-se a outro com vistas a obter os meios financeiros de que precisa.

²⁸ CONTI, José Maurício. Federalismo fiscal e fundos de participação. São Paulo: Juarez de Oliveira Ltda, 2001.

²⁹ MOREIRA, A. M. (14 de Janeiro de 2019). **O modelo de federalismo fiscal brasileiro**. IBET. Fonte: Instituto Brasileiro de Estudos Tributários. Disponível em <https://www.ibet.com.br/o-modelo-de-federalismo-fiscal-brasileiro-por-andre-mendes-moreira/>

³⁰ BATISTA JR, O. A., & MARINHO, M. S. (2019). **A DRU e a deformação do sistema tributário nacional nestes 30 anos de Constituição**. Revista de Informação Legislativa - Senado Federal, 29.

A suficiência dos recursos angariados é fundamental para que os entes possam atender às necessidades públicas que estejam sob sua responsabilidade. Afinal, se a Constituição dá os fins, precisa também prover os meios.

Por fim, a eficiência na arrecadação (designada por FRITZ NEUMARK como praticidade, comodidade e economicidade arrecadatórias) busca privilegiar cada ente com os impostos mais adequados à sua abrangência (local, regional ou nacional)³¹.

3.4. AUTONOMIA FINANCEIRA LIMITADA DOS ESTADOS

Sob o ponto de vista sanitário, a forma de organização do Estado brasileiro em uma federação foi determinante do ponto de vista político para o enfrentamento da pandemia da Covid-19, posto que foi justamente a garantia constitucional dessa autonomia dos entes subnacionais, em contraposição à postura dita negacionista do governo federal, que permitiu ao país se aproximar das orientações de autoridades médicas e sanitárias internacionais, com a adoção de medidas de isolamento social e outras de caráter restritivo (fechamento de serviços públicos, comércio, transporte, entre outras), por parte de governadores e prefeitos.

Essa posição foi reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal – STF, em decisão proferida no julgamento da ADI 6.341³², em discussão acerca do art. 3º da chamada Lei Nacional de Quarentena (Lei 13.979/2020), que estabeleceu diretrizes básicas para o enfrentamento da crise do coronavírus. A interpretação da Corte foi de que o dispositivo legal não esvaziaria a competência comum dos entes federados nos cuidados com a saúde (artigo 23, inciso II e 198, inciso I, CF/88) e execução de ações de vigilância sanitária e epidemiológica (artigo 200, inciso II, CF/88), com concentração das medidas para combate ao coronavírus no âmbito da União, uma vez que deve ser interpretado em conformidade com a Constituição, de modo a não afetar a competência concorrente de estados e municípios.

³¹ LOBO, R. L. (2006). **Federalismo Fiscal Brasileiro: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

³² Supremo Tribunal Federal. **ADI 6.341**. (19 de Fevereiro de 2021). Fonte: STF: Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6341.pdf>

Na prática, embora a autonomia política seja uma das categorias da autonomia a ser observada no modelo federativo, a estrutura e a operacionalização do federalismo impõem severas restrições aos entes subnacionais no contexto da autonomia financeira, seja por falta de recursos ou de perspectivas de financiamento.

No Brasil, como observado em tópico anterior, todos os instrumentos monetários ou de emissão de dívida (via leilões de títulos) são de competência exclusiva da União, mais especificamente por meio do Banco Central do Brasil.

Os entes subnacionais, mesmo que interessados em adotar políticas públicas para apoiar os setores econômicos afetados em tempos de crise, não resta dúvida que têm sua autonomia financeira prejudicada diante de situações extraordinárias como a da pandemia. Isto porque contam, de forma direta, apenas com receitas oriundas das vias convencionais.

No caso dos Estados, como instrumento de ingresso de receitas para fazer frente às despesas e investimentos vinculados às suas competências, tem-se a arrecadação dos tributos estaduais (basicamente impostos como o ICMS, o imposto de transmissão causa mortis e doação – ITCMD e imposto sobre a propriedade de veículos automotores - IPVA; e taxas), bem como a possibilidade de se utilizar de mercados de créditos, muito menos líquidos que os federais. Há também as transferências intergovernamentais, sejam elas de natureza constitucional ou voluntárias, que em alguns casos têm representatividade substancial na receita global.

Assim, em períodos marcados por forte desaceleração econômica, fica evidente a limitação dos instrumentos de política econômica disponíveis para os entes subnacionais enfrentarem a queda abrupta de receitas. E é exatamente nesse ponto que reside a fragilidade da autonomia financeira dos entes subnacionais em situações extraordinárias como a da pandemia. Tendo em vista que a Constituição Federal atribui competência somente à União para buscar soluções financeiras não convencionais, cabe à União adotar as medidas que visem, com a agilidade requerida e na dimensão necessária, à consecução das alternativas que extrapolam a competência dos entes subnacionais e que são capazes de fazer frente a crises como a atual. Se por um lado parece ser uma oportunidade para o poder central demonstrar a sua importância no pacto federativo, também evidencia a fragilidade a que os entes subnacionais estão submetidos no tocante ao princípio da autonomia.

Considerando que é natural haver diferenças de capacidade financeira para suportar períodos mais longos ou mais curtos com queda de arrecadação, a solução do problema, mesmo que de forma apenas circunstancial, passa por medidas que dependem do suporte do governo federal. Diversos estados que já se encontravam com as finanças comprometidas, como é o caso do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Rio de Janeiro, constataram, no curto prazo, um agravamento ainda maior na situação fiscal, que com efeito acentuou a dependência em relação aos recursos oriundos do poder central.

Ademais, cumpre reconhecer que historicamente alguns estados têm mantido uma relação superavitária na equação entre os recursos repassados ao governo federal, decorrentes da arrecadação de tributos estaduais, e as transferências recebidas de volta por meio de transferências intergovernamentais.

Embora não seja o caso do presente trabalho, também mereceria um capítulo à parte uma análise específica quanto aos diferentes motivos que levaram alguns estados a se encontrar em situação falimentar, que não são apenas consequência de gestões governamentais que deixaram de observar as melhores práticas em termos de sustentabilidade fiscal, mas que também foram muitas vezes impactados por legislações nacionais que impunham obrigações sem a devida compensação, como é o caso do Piso do Magistério, das alterações das regras do Fundeb ou da mudança na taxa de correção monetária do Precatórios.

É sabido também que a gestão fiscal dos entes subnacionais é afetada por regras que, se por um lado engessam as despesas com as inúmeras vinculações impositivas (ex: regra constitucional de o estado obrigatoriamente gastar pelo menos 12% da Receita Líquida de Impostos e Transferência – RLIT na função Saúde), por outro desestimula a maior eficiência do gasto público.

Com isso, diante do quadro de fragilidade dos entes subnacionais, antes mesmo da pandemia já existiam tratativas entre vários Estados e o governo federal para assinar o que se passou ser chamado de Regime de Recuperação Fiscal.

Portanto, ganha ainda mais relevância a discussão a respeito da autonomia financeira, à luz da realidade fática e não dos aspetos meramente formais, que os entes subnacionais devem possuir no pacto federativo.

Assim sendo, o ensinamento de José Maurício Conti é esclarecedor:

A autonomia financeira é de fundamental importância. Não é exagero dizer ser ela quem garante a sobrevivência da federação. Sem recursos para se manter, as entidades federadas estão fadadas ao fracasso. Não poderão exercer as funções que lhes competem, e passarão a depender do poder central para financiar suas atividades, circunstância que aniquila todo e qualquer poder autônomo que se lhes atribua³³.

Nesse contexto, mais uma vez cumpre observar que os artigos 1º e 18 da Constituição Federal:

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:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

(grifo nosso)

E

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos *desta Constituição*.”

(grifo nosso)

Na mesma senda, assim constou na obra doutrinária do Excelentíssimo Ministro do Supremo Tribunal Federal:

De forma sumária, a caracterização do estado federal envolve a presença de três elementos:

- a) a **repartição de competências**, por via da qual cada entidade integrante da Federação recebe competências políticas exercitáveis por

³³ CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

direito próprio, frequentemente classificadas em político-administrativas, legislativas e tributárias;

b) **autonomia de cada ente**, descrita classicamente como o poder de autodeterminação exercido dentro de um círculo pré-traçado pela Constituição, que assegura a cada ente estatal poder de auto-organização, autogoverno e autoadministração; e

c) a **participação na formação da vontade do ente global**, do poder nacional, o que tradicionalmente se dá pela composição paritária do senado federal, onde todos os Estados têm igual representação³⁴.

(grifo nosso)

Destarte, é condição necessária da autonomia financeira, a disponibilidade, pelos governos subnacionais, dos recursos financeiros para fazer frente aos encargos que lhes foram atribuídos no mandamento constitucional ou em legislações ao longo do tempo:

É nesse sentido que CONTI se pronuncia:

As entidades descentralizadas que, unidas, compõem a federação, têm, necessariamente, que dispor de recursos suficientes para se manter, o que implica fontes de arrecadação que independem da interferência do poder central, constituindo esta uma característica fundamental do Estado Federal. Em geral, há, como já mencionado, duas formas de assegurar a autonomia financeira: a primeira é a atribuição de competência para a instituição de tributos; outra são as transferências intergovernamentais asseguradas pelo texto constitucional, com cláusulas que assegurem o fiel cumprimento deste dispositivo³⁵.

³⁴ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo*. São Paulo: Saraiva, 2010.

³⁵ CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

4. AS PRINCIPAIS MEDIDAS FISCAIS ADOTADAS PELO GOVERNO FEDERAL COM IMPACTO AOS ENTES SUBNACIONAIS

Esse capítulo analisa as principais mudanças promovidas no arcabouço normativo, em matéria fiscal, de iniciativa do governo federal, que repercutiram para as finanças públicas dos entes subnacionais, sobretudo no tocante à flexibilização, mesmo que temporária, das regras fiscais vigentes no país. Em cada legislação modificada, a análise se deve exclusivamente aos aspectos fiscais ou financeiros com efeito direto ou indireto na autonomia financeira dos entes subnacionais.

4.1. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 106/20

A Emenda Constitucional nº 106³⁶, promulgada pelo Congresso Nacional em 07 de maio de 2020, popularmente conhecida como “PEC do Orçamento de Guerra”, instituiu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia.

Na prática, o objetivo da emenda constitucional foi impedir que o governo misturasse o orçamento fiscal regular com as despesas específicas para o combate à Covid-19, o que dificultaria a fiscalização futura. Assim, também pretendeu-se dar mais segurança jurídica para o governo executar a despesa com a celeridade que a situação de calamidade exige, tão logo o crédito extraordinário estivesse liberado.

Embora o novo mandamento constitucional, direcionado originalmente à União, permitiu a separação do orçamento e dos gastos realizados para o combate à pandemia da Covid-19 do orçamento geral, também introduziu alguns dispositivos constitucionais e legais que restaram afastados mesmo em período de normalidade.

³⁶ Emenda Constitucional 106/2020, de 07/05/2020. Fonte: Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc106.htm.

Assim, a União passou a ter permissão, por meio de novas regras fiscais, de utilizar instrumentos de política fiscal e monetária diferentes dos convencionais.

4.1.1. Regra de ouro nas finanças públicas

Os orçamentos públicos, em regra, obedecem ao princípio do equilíbrio orçamentário, em que o montante das despesas fixadas deve ser igual ao montante das receitas totais estimadas.

Para isso, não é incomum a elaboração das peças orçamentárias com receitas superestimadas visando ao ajuste do montante de despesas fixadas, contrariando as normas da Lei nº 4.320/64.

Por outro lado, as peças orçamentárias equilibradas podem esconder um desequilíbrio patrimonial intrínseco, em especial quando o setor público contrai operações de crédito como medida de alavancagem para financiamento de gastos crescentes do orçamento, sobretudo em despesas custeio.

Para mitigar esse desequilíbrio intrínseco e visar ao ideal de justiça intergeracional e preservação do crescimento econômico sustentável, a regra de ouro das finanças públicas, alicerçada no art. 167, III, da Constituição Federal, consignou, como regra, que o montante das operações de crédito (espécie de receita de capital³⁷) exceda o montante da despesa de capital³⁸.

Art. 167. São vedados: [...]

³⁷ Receitas de capital: são aquelas receitas públicas que alteram o patrimônio duradouro do Estado, como os produtos de empréstimo contraídos pelo Estado a longo prazo. Compreendem, assim, a constituição de dívidas, a conversão em espécie de bens e direitos, dentre outros; Receitas correntes: são aquelas receitas públicas que se esgotam dentro do período anual, como os casos das receitas e impostos que se extinguem no decurso da execução orçamentária. Compreendem as receitas tributárias, patrimoniais, industriais, entre outras. São as receitas destinadas a cobrir as despesas orçamentárias que visam à manutenção das atividades governamentais.

³⁸ Despesas correntes: são todas as despesas para manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral, são despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital; Despesa de capital: são todas as despesas que contribuirão para a produção ou geração de novos bens ou serviços e integrarão o patrimônio público, ou seja, contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Essas despesas ensejam o registro de incorporação de ativo imobilizado, intangível ou investimento (no caso dos grupos de natureza da despesa 4 – investimentos e 5 – inversões financeiras) ou o registro de desincorporação de um passivo (no caso do grupo de despesa 6 – amortização da dívida).

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

A regra de ouro é um princípio fiscal tradicional da literatura de finanças públicas, tendo como inspiração o estudo de Musgrave (MUSGRAVE, 1939). A ideia central da regra é vedar o endividamento público para a realização de despesas correntes, permitindo-o apenas para o financiamento de investimentos.

A regra de ouro também está presente na legislação infraconstitucional, notadamente no art. 12, § 2º da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que assevera

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas. [...]

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.

A Resolução do Senado Federal nº 48/2007, que dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno, estabelece de forma mais detalhada, no capítulo III, os limites e condições para a realização de operações de crédito.

A legislação infraconstitucional que regulamenta a regra de ouro estabelece que sua aferição deve ser realizada quando da elaboração e aprovação da peça orçamentária, com base nos valores propostos e autorizados, e após o encerramento do exercício financeiro, com base nos valores executados.

O Fundo Monetário Internacional ainda reforça que a regra de ouro é um tipo de regra fiscal que estabelece um teto para o déficit corrente³⁹. Caso esse teto seja

³⁹ O déficit corrente é o resultado apurado pela diferença entre despesas correntes e receitas correntes.

igual a zero, o ente público só poderá realizar operações de crédito para financiar a realização de investimentos.

Trata-se de um mecanismo que proíbe o governo de fazer dívidas para pagar despesas correntes, como salários, benefícios de aposentadoria, contas de luz e outros custeios da máquina pública. O descumprimento da regra de ouro enseja, aos gestores públicos e presidente da República, crime de responsabilidade.

4.1.2. Alteração promovida na regra de ouro

As exceções previstas no inciso III do art. 167 da CF somente se referem às operações de crédito autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais, com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Em função da celeridade e do volume de recursos necessários para o enfrentamento à pandemia, a União propôs uma alteração constitucional que permite, durante o estado de calamidade pública, uma nova exceção relacionada à crise sanitária.

O art. 4º relativiza a regra de ouro, de modo que fica permitido à União se endividar para fazer frente a despesas correntes, e não apenas para despesas de capital.

Art. 4º Será dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, a observância do inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.

Parágrafo único. O Ministério da Economia publicará, a cada 30 (trinta) dias, relatório com os valores e o custo das operações de crédito realizadas no período de vigência do estado de calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional

Portanto, a nova emenda dispensa o Poder Executivo de pedir ao Congresso Nacional autorização para emitir títulos que violem a regra de ouro, o que de certa forma fragiliza o controle exercido pelo Parlamento quanto à motivação e à finalidade da aprovação dos créditos suplementares ou especiais.

O art. 6º trata da permissão para que, durante a vigência da calamidade pública, os recursos decorrentes de operações de crédito realizadas para o refinanciamento da dívida mobiliária⁴⁰ possam ser utilizados também para o pagamento de seus juros e encargos.

Art. 6º Durante a vigência da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, os recursos decorrentes de operações de crédito realizadas para o refinanciamento da dívida mobiliária poderão ser utilizados também para o pagamento de seus juros e encargos.

Destarte, como não poderia deixar de ser em tempos de crise dessa magnitude, cumpre ao ente federativo competente por adotar tais medidas, buscar alternativas para viabilizar a retomada da economia. Por outro lado, como é uma solução restrita à própria União, reforça a perspectiva de limitação da autonomia financeira dos entes subnacionais, tendo em vista que, além de não possuírem a mesma competência para emissão de títulos, permanecem dependentes da União no atual modelo federativo brasileiro.

4.1.3. Alteração promovida na compra de títulos

No que diz respeito à política monetária, o art. 7º ampliou a atuação do Banco Central, possibilitando a compra e venda de títulos do Tesouro Nacional e ativos privados, mas apenas nos mercados secundários⁴¹ como bancos e fundos de investimentos. Além disso, deve ser dada preferência à compra de títulos emitidos por microempresas e pequenas e médias empresas com intuito de auxiliar na liquidez e impedir o fechamento de tais empresas.

Art. 7º O Banco Central do Brasil, limitado ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda

⁴⁰ Dívida pública mobiliária: representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil; Refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.

⁴¹ O mercado primário é aquele onde a negociação ocorre entre o emissor do título financeiro e seu comprador, perfazendo operações de emissão de novos títulos ou recompra de títulos já em circulação. O mercado secundário comporta a negociação com títulos já emitidos, não envolvendo o seu emissor.

Constitucional, e com vigência e efeitos restritos ao período de sua duração, fica autorizado a comprar e a vender:

I - títulos de emissão do Tesouro Nacional, nos mercados secundários local e internacional; e

II - os ativos, em mercados secundários nacionais no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos, desde que, no momento da compra, tenham classificação em categoria de risco de crédito no mercado local equivalente a BB- ou superior, conferida por pelo menos 1 (uma) das 3 (três) maiores agências internacionais de classificação de risco, e preço de referência publicado por entidade do mercado financeiro acreditada pelo Banco Central do Brasil.

§ 1º Respeitadas as condições previstas no inciso II do caput deste artigo, será dada preferência à aquisição de títulos emitidos por microempresas e por pequenas e médias empresas.

Assim, de certa forma fica afastada a incidência dos §§ 1º e 2º do artigo 164 da Constituição Federal. Isto porque, por meio do inciso I do art. 7º da EC 106, fica permitido o financiamento indireto do Tesouro Nacional. Ademais, dispensa a necessidade de que a aquisição de títulos públicos seja feita com vistas à condução da política monetária, pois o Banco Central terá a discricionariedade de adquirir esses títulos qualquer que seja a sua motivação.

Em relação aos títulos privados, é permitida a compra pelo Banco Central, desde que observe determinadas exigências, conforme previsto no inciso II do art. 7º da EC 106.

Salienta-se ainda que a Emenda Constitucional não estabeleceu nenhuma limitação ao valor total que pode ser dispendido com o esse programa de compra de créditos.

E por fim, essas operações serão objeto de prestação de contas mensal ao Congresso Nacional e os ativos adquiridos poderão ser alienados mesmo após a vigência da EC.

4.2. LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020

A Lei Complementar nº 173, promulgada em 27 de maio de 2020, instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19, com a introdução de diversas medidas orçamentárias e financeiras, inclusive com importantes alterações na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

De forma simplificada, o Programa foi constituído sob três pilares básicos de suporte aos Estados, Distrito Federal e Municípios:

- i) suspensão de dívidas contratadas com a União;
- ii) reestruturação de operações de crédito interno e externo; e
- iii) entrega de recursos financeiros da União.

Assim, a LC nº 173/2020 aspira reforçar o Pacto Federativo, atuando de maneira a promover o equilíbrio financeiro das contas públicas. Ao mesmo tempo em que adota medidas de apoio aos entes subnacionais para compensar as perdas de arrecadação e direcionar recursos também para apoiar na implantação de ações para combate à Covid19, impõe contrapartidas, por meio de vedações, que podem ser interpretadas, de certa maneira, como quebra da autonomia federativa dos Estados e Municípios.

4.2.1. Contexto político e econômico

Antes mesmo do primeiro caso confirmado de Covid-19 no Brasil, a União editou a Lei nº 13.979⁴², de 06 de fevereiro de 2020, que dispôs sobre as medidas que poderiam ser adotadas para enfrentamento da pandemia. A lei autorizou às “autoridades competentes” a adotarem, dentre outras, as seguintes ações:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, poderão ser adotadas, entre outras, as seguintes medidas:

I - isolamento;

⁴² Lei 13.979/2020. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>

II - quarentena;

III - determinação de realização compulsória de:

a) exames médicos;

b) testes laboratoriais; [...]

§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

A própria norma definiu o conceito de isolamento e quarentena, nos seguintes termos:

Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - isolamento: 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 do coronavírus; e

II - quarentena: 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, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus.

As referidas medidas recaíam sobre pessoas infectadas, suspeitas e população de risco (idosos, portadores de doenças etc.), não se aplicando às demais pessoas. Trata-se do assim chamado “isolamento vertical”⁴³.

Por sua vez, em atenção à possibilidade de os casos se multiplicarem por todo o país, os entes subnacionais passaram a editar normas disciplinando medidas de restrição de circulação e outras de combate à pandemia. Essas medidas foram até mais restritivas (algumas inclusive se aproximando ao “isolamento horizontal”⁴⁴) que

⁴³ O isolamento vertical prevê isolamento apenas de pessoas que fazem parte do grupo de risco (idosos e indivíduos com doenças preexistentes) e pessoas já diagnosticadas com a COVID-19. Aos outros indivíduos, há permissão de livre circulação. A principal crítica a esse modelo é que há uma grande probabilidade de impactar mais fortemente o sistema de saúde (hospitais). Como benefício, há um menor impacto econômico, já que não ocorre interrupção no mercado de trabalho.

⁴⁴ O isolamento horizontal é outra estratégia de controle comunitária, que prevê a redução máxima do movimento da população. Essa restrição abrange o fechamento de shoppings, escolas, lojas, indústrias e universidades, reduzindo, assim, o contato entre as pessoas e a transmissão do vírus. Entre as críticas a esse modelo de isolamento, é citado o impacto econômico, já que mercado de trabalho é em

as editadas pelo governo federal. Em um levantamento realizado junto aos Portais LeisMunicipais⁴⁵ e LeisEstaduais, desde o início da pandemia até 16 de abril de 2021, foram publicadas mais de 49 mil normas infraconstitucionais em todas as esferas de governo, entre leis, decretos, portarias e resoluções tratando sobre Covid19 em temas envolvendo saúde, transporte, comércio, tributação, finanças etc.

No caso do Rio Grande do Sul, o Decreto Estadual nº 55.129⁴⁶, de 19 de março de 2020, inaugurou a sequência de normas no âmbito estadual. Foi por meio desse decreto que o governo estadual declarou estado de calamidade pública em todo o território estadual para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pela Covid19, com destaque para medidas restritivas de circulação e de ingresso no território estadual. Ele ainda determinou que os Municípios, no âmbito de suas competências, também deveriam adotar as medidas necessárias para a prevenção e o enfrentamento à epidemia, como, a título exemplificativo o preconizado no art. 3º:

Art. 3º Os Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, no âmbito de suas competências, deverão adotar as medidas necessárias para a prevenção e o enfrentamento à epidemia causada pelo COVID-19 (novo Coronavírus), em especial: [...]

III – determinar a proibição das atividades e dos serviços privados não essenciais e o fechamento dos “shopping centers” e centros comerciais, à exceção de farmácias, clínicas de atendimento na área da saúde, supermercados, agências bancárias, restaurantes e locais de alimentação nestes estabelecidos, bem como de seus respectivos espaços de circulação e acesso [...]

A essa altura, o que se via nos noticiários eram declarações divergentes entre a Presidência da República e o Ministério da Saúde quanto à estratégia de isolamento que deveria ser adotada.

De um lado, o Ministério, que seguia as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS), com a declaração de que o isolamento social adotado deveria ser o modelo horizontal, em que as comunidades permaneceriam isoladas de maneira ampla, com o objetivo de reduzir a transmissibilidade do vírus ao longo do

grande parte afetado. Como principal benefício, a prioridade à saúde pública, tendo em vista que o isolamento generalizado permite diminuir a transmissão do vírus e o impacto causado nos hospitais.

⁴⁵ Disponível em <https://leismunicipais.com.br/coronavirus>

⁴⁶ Disponível em <https://saude-admin.rs.gov.br/upload/arquivos/202003/20112207-decreto-55-129-20.pdf>

tempo (o que se convencionou chamar “achatamento da curva”) e ajudar a preparação dos hospitais, diante das limitações próprias para enfrentar uma pandemia quanto ao número de leitos de UTI, para atender a demanda que poderia ocorrer repentinamente.

No outro lado, a Presidência da República, defendendo a ideia do modelo vertical, em que apenas as pessoas infectadas pelo novo coronavírus, bem como aqueles pertencentes aos grupos de risco, inclusive portadores de doenças crônicas e idosos, deveriam permanecer em isolamento. O principal argumento é que o isolamento horizontal causaria um impacto econômico de proporções até maiores que a própria pandemia, já que resultaria em desemprego e aumento da miséria.

Entre os governadores, o entendimento predominante, em consonância com o que apregoava a Organização Mundial da Saúde e o próprio Ministério da Saúde, era de que o isolamento horizontal seria a medida mais adequada. Não se tratava de priorizar uma área em detrimento a outra, mas de procurar adotar medidas voltadas à saúde pública, sem que isso significasse deixar de adotar medidas de compensação por conta dos efeitos econômicos que seriam sentidos na sequência. Assim, com efeito, o que se viu foi um confronto, por meio de pronunciamentos públicos, entre o Presidente da República e os Governadores a respeito de qual modelo deveria ser adotado.

Ademais, após sucessivos embates públicos entre o Ministro da Saúde e o Presidente, que resultou na troca do titular da pasta ministerial, ficou evidente ainda mais o momento de conflito federativo e institucional no país, aprofundando a insegurança jurídica quanto aos procedimentos a serem seguidos pela sociedade.

4.2.2. Base normativa

No sistema federativo, como já visto em capítulo anterior, as leis complementares têm, entre suas funções, organizar e definir critérios e parâmetros para a atuação entre os entes federativos, consoante art. 25 parágrafo único da CF, que assim dispõe:

Art. 23 [...]

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

No tocante ao direito financeiro, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu no art. 165, § 9º, I, que cabe a lei complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Embora a referida lei complementar não tenha sido editada, a Lei nº 4.320/1964 foi recepcionada na ordem constitucional pós-1988, como se lei complementar fosse, passando a ser considerada como referencial legal para suprir tal lacuna, ainda que de forma incompleta.

A Constituição Federal de 1988 também referiu o inciso II do mesmo art. 165, § 9º, que cabe a lei complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. Por outro lado, para o aludido dispositivo constitucional, foi editada a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, e que tem aplicação a todos os entes federativos.

Diante da pandemia da Covid-19, a LC nº 173 teve supedâneo na competência da União prevista no art. 23, parágrafo único, e no art. 165, § 9º, I, ambos da Constituição Federal.

De outro lado, o estado de calamidade pública, definido pelo Decreto 7.257/2010⁴⁷, consiste em “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 decretação do estado de calamidade pública justifica a adoção de algumas medidas extremas por parte dos governos para combater os danos provocados no território a que se refere.

Em situação de normalidade, os entes federativos possuem meta fiscal a ser atingida e limite de gastos que deverão ser obedecidos, conforme estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em obediência ao preconizado na Lei de

⁴⁷Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7257-4-agosto-2010-607732-publicacaooriginal-128708-pe.html>

Responsabilidade Fiscal. Ao Poder Executivo, uma vez ultrapassado o limite de gastos, o gestor público pode incorrer em crime de responsabilidade.

No caso extraordinário de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal prevê, em seu art. 65, que o ente fica dispensado de promover a limitação de empenho e a movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Na prática, permite a suspensão das metas fiscais, desobrigando o ente de perquiri-las e o autoriza a promover gastos extraordinários para combater a situação extraordinária.

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 [...]

Dessa forma, em 18 de março de 2020, o Presidente da República enviou a Mensagem Presidencial nº 93⁴⁸ ao Congresso Nacional, em que solicita o reconhecimento do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, em decorrência da pandemia da Covid-19 declarada pela Organização Mundial da Saúde, com fulcro no art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Na Mensagem, alguns trechos merecem destaque:

- 1) é inegável que no Brasil as medidas para enfrentamento dos efeitos da enfermidade gerarão um natural aumento de dispêndios públicos, outrora não previsíveis na realidade nacional;
- 2) em um cenário de tamanha incerteza, mas com inequívoca tendência de decréscimo e receitas e elevação de despesas da União, o engendramento dos mecanismos de contingenciamento exigidos bimestralmente pelo art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal poderia inviabilizar, entre outras políticas públicas essenciais ao deslinde do Estado, o próprio combate à enfermidade geradora da calamidade pública em questão;
- 3) Por isso, em atenção ao permissivo contido no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, é importante que se utilize, excepcionalmente, da medida lá prevista, no sentido de que, reconhecida a calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto esta perdurar, a União seja

⁴⁸ Disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/despacho-do-presidente-da-republica-248641738>

dispensada do atingimento dos resultados fiscais e da limitação de empenho prevista no art. 9º da referida Lei Complementar.

Como resultado, o Decreto Legislativo nº 06/2020⁴⁹, publicado no Diário Oficial da União em 20 de março de 2020, após aprovação nas duas casas legislativas que compõem o Congresso Nacional, reconheceu, exclusivamente para os fins do art. 65 da LC 101/2020 supracitado, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898/2019 (LDO da União), e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020.

4.2.3. Características da Lei nº 173/2020

A Lei Complementar nº 173/2020 tem caráter temporário, tendo em vista que estabelece quando sua vigência cessará. O programa fica instituído para o exercício financeiro de 2020 ou enquanto perdurar a situação de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional. No tocante às obrigações e vedações impostas aos entes subnacionais, ficam previstas até 31/12/2021.

A lei também tem caráter excepcional na medida em que foi criada para vigorar sob determinada condição extraordinária, que é a calamidade pública. Assim, sua vigência se dá apenas no período em que permanecer tal condição. A lei instituiu, exatamente nesse período excepcional, uma espécie de “regime fiscal provisório” com alterações normativas que excepcionam os dispositivos da LRF.

Vale ressaltar que, dentro do contexto das finanças públicas, nunca antes havia sido decretado o estado de calamidade no âmbito da União. Apenas no âmbito dos Estados é que havia sido decretado caso de calamidade pública, o que reforça o grau de excepcionalidade da lei diante dos acontecimentos.

⁴⁹ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm

4.2.4. Limites e condições estabelecidos na LRF

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece padrões para a gestão de recursos e limites aos gastos públicos, em todas as esferas de governo.

Dentre os dispositivos impostos pela LRF, o cumprimento do limite de gastos com pessoal e o limite de endividamento constituem importantes instrumentos de controle das contas públicas.

O limite da despesa de pessoal, previsto no Capítulo IV referente à despesa pública, o art. 19 estabelece os limites da despesa em relação à receita corrente líquida⁵⁰. Importante observar que a base de cálculo deve considerar, para fins de verificação quanto ao seu cumprimento, algumas deduções estabelecidas nos parágrafos do próprio artigo. Assim, os limites a serem obedecidos são:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Em cada ente federativo, a lei ainda estabelece a forma de repartição do percentual entre os Poderes e órgãos. Mais especificamente quanto aos Estados, o art. 20, II, dispõe assim:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

II - na esfera estadual:

⁵⁰ LRF. Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como: [...]

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

- a) **3%** (três por cento) para o **Legislativo**, incluído o **Tribunal de Contas do Estado**;
 - b) **6%** (seis por cento) para o **Judiciário**;
 - c) **49%** (quarenta e nove por cento) para o **Executivo**;
 - d) **2%** (dois por cento) para o **Ministério Público dos Estados**;
- (grifo nosso)

O limite será apurado ao final de cada quadrimestre por meio do Relatório de Gestão Fiscal – RGF, emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos. No caso de o limite ser descumprido, a LRF estabelece contagem de prazo para reenquadramento da despesa no padrão de equilíbrio, consoante art. 23.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

A LRF também fixa limites para a dívida e o endividamento de União, Estados e Municípios e obriga os governantes a definirem metas fiscais anuais e a indicarem a fonte de receita para cada despesa permanente proposta. As definições são aplicadas isoladamente para cada ente da Federação, abrangendo, para cada um deles, os órgãos de todos os Poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário, inclusive o Ministério Público e Tribunais de Contas - e as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

Para tanto, a LRF determinou ao Presidente da República submeter ao Senado Federal proposta referente aos limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios. Consoante art. 52, VI, da CF, competiu privativamente ao Senado Federal, fixar, a partir da proposta supracitada, esses limites.

Com base nisso, o Senado expediu, em 20 de dezembro de 2001, a Resolução nº 40, que fixou os limites globais para o montante da dívida pública e para a dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Posteriormente, o Senado Federal expediu também a Resolução nº 48/2007, que estabeleceu limites para operações de crédito

4.2.5. Efeitos originais da decretação da calamidade pública

Desde a sua concepção, a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao passar que estabeleceu limites e condições visando à garantia de equilíbrio das contas públicas, também tratou de desobrigar os entes federativos do cumprimento desses limites, mesmo que de forma temporária, para o caso de calamidade pública, consoante art. 65

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;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Assim, para Estados e Municípios, o estado de calamidade pública exigiria o reconhecimento legal junto à Assembleia Legislativa. Para a União, esse reconhecimento se daria por meio de decreto legislativo junto ao Congresso Nacional.

Com efeito, o cumprimento dos limites previstos na LRF fica flexibilizado. A contagem do prazo de dois quadrimestres e as disposições para recomposição da despesa de pessoal dentro do limite exigido ficam suspensas.

Também ficam suspensas as exigências para a recomposição da dívida consolidada no prazo e nas condições estabelecidas no art. 31 da LRF.

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

No que concerne ao acompanhamento da execução orçamentária de cada ente, em atenção às metas fiscais definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao respectivo ente federativo que se encontra em calamidade pública, ficam dispensados do atingimento dos resultados fiscais, bem como da limitação de empenho prevista no art. 9º, que assim dispõe:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, **limitação de empenho e movimentação financeira**, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

(grifo nosso)

4.2.6. Inovação na decretação do estado de calamidade pública

Como visto anteriormente, a LRF previa originalmente a dispensa ao cumprimento de várias regras fiscais mediante o reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, no caso dos Estados e Municípios. O legislador originário optou por prestigiar a autonomia federativa e as competências legislativas de cada ente para permitir, mediante interesse próprio e observando a realidade regional ou local, ao próprio ente reconhecer a decretação do estado de calamidade pública.

Com o advento da LC nº 173/20, houve importantes inovações na principal referência legal do país em matéria de finanças públicas, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Foram introduzidos novos dispositivos normativos ao art. 65, em especial os §§ 1º e 2º, que previram alteração no gatilho para as flexibilizações diante do estado de calamidade pública decretado pelo Congresso Nacional. Assim sendo, o próprio Decreto Legislativo, no âmbito federal, passa a ser condição suficiente para adoção das regras menos rigorosas não apenas para a União, mas também aos Estados e Municípios, consoante previsão no decreto supracitado. Assim, inova de tal sorte que a norma aprovada no Congresso poderá contemplar parte ou todo o território nacional.

Art. 65. [...]

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública **reconhecida pelo Congresso Nacional**, nos termos de decreto legislativo, em **parte ou na integralidade do território nacional** e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput: [...]

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública:

I - aplicar-se-á exclusivamente:

a) às **unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido** o estado de calamidade pública pelo **Congresso Nacional** e enquanto perdurar o referido estado de calamidade;

(grifo nosso)

Pelo que se observa no novo dispositivo, fica reafirmado que não prescinde de reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Legislativo para fins de dispensa às restrições da LRF e das leis que a esta se reportam. Todavia, embora tal reconhecimento possa ser emitido pelo Congresso Nacional ou pelas Assembleias Legislativas, consoante o órgão que decretar, os efeitos jurídicos serão diferentes.

Em qualquer das formas, os entes federativos que se encontram em calamidade por força da pandemia assumem novas obrigações previstas no art. 8º da LC nº 173/2020, que impõem limites às despesas com pessoal, a ser detalhado mais à frente.

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **afetados** pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam **proibidos**, até 31 de dezembro de 2021, de: [...]

Já para usufruir das mudanças das regras fiscais de caráter orçamentário, introduzidas no art. 65, §1º da LRF, o reconhecimento da calamidade deve ser decretado obrigatoriamente pelo Congresso Nacional, órgão ao qual foi designada competência para disciplinar os termos, inclusive sua abrangência, conforme asseverado no §2º do mesmo artigo.

Assim, verifica-se que, para a flexibilização das operações de crédito, concessão de garantias e demais dispensas constantes nas alíneas do inciso I, §1º, art. 65 da LRF, e do cumprimento do art. 8º, parágrafo único, além dos arts. 14, 16, 17, 35, 37, 42, todos da LRF, é necessária a edição de decreto legislativo pelo Congresso Nacional para parte ou a integralidade do território nacional, na forma do art. 65, §1º, LRF:

Art. 65. [...]

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade

do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput:

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para

- a) **contratação e aditamento de operações de crédito;**
- b) **concessão de garantias;**
- c) **contratação entre entes da Federação;** e
- d) **recebimento de transferências voluntárias;**

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos **arts. 35, 37 e 42**, bem como será **dispensado o cumprimento** do disposto no parágrafo único do **art. 8º** desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos **arts. 14, 16 e 17** desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.

(grifo nosso)

Em resumo, as mudanças promovidas no art. 65 da LRF e a calamidade pública instituída por meio do Decreto Legislativo nº 06/2020 acarretaram, dentre outras, duas importantes mudanças com efeitos práticos:

a) dispensou os entes federativos da limitação de empenho prevista no art. 9º da LRF;

b) dispensou o governo federal do atingimento do déficit fiscal previsto, tal como estabelecido na LDO, o que serviu como fundamento para as alterações orçamentárias visando ao suporte financeiro da União aos Estados e Municípios.

4.2.7. Auxílio financeiro aos entes subnacionais

A entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2020, e em ações de

enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), está prevista no art. 5º da LC nº 173/2020 nos seguintes termos:

Art. 5º A União entregará, na forma de **auxílio financeiro**, aos **Estados**, ao **Distrito Federal** e aos **Municípios**, em 4 (quatro) parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020, o valor de **R\$ 60.000.000.000,00 (sessenta bilhões de reais)** para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em **ações de enfrentamento à Covid-19** e para **mitigação de seus efeitos financeiros**, da seguinte forma:

I - **R\$ 10.000.000.000,00** (dez bilhões de reais) para **ações de saúde e assistência social**, sendo:

a) R\$ 7.000.000.000,00 (sete bilhões de reais) aos Estados e ao Distrito Federal; e

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) aos Municípios;

II - **R\$ 50.000.000.000,00** (cinquenta bilhões de reais), da seguinte forma:

a) R\$ 30.000.000.000,00 (trinta bilhões de reais) aos Estados e ao Distrito Federal;

b) R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais) aos Municípios;

[...]

Esse auxílio financeiro tem característica de transferência voluntária, sem ensejar, desde que cumpridas as contrapartidas, compensação futura por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Porém, um dos tipos de repasses teve caráter vinculado.

Com o propósito de sopesar a distribuição considerando o grau de comprometimento do sistema público de saúde e o tamanho da economia de cada ente, os valores definidos na LC nº 173/2020 obedeceram a dois critérios de divisão para os Estados, incluindo o Distrito Federal, e apenas a um critério para os Municípios. Para os Estados, o primeiro critério foi a incidência do COVID-19, conforme dados divulgados pelo Ministério da Saúde, enquanto que o segundo foi baseado na população do respectivo Estado.

Consoante art. 5º, § 6º, da LC nº 173/2020, o cálculo das parcelas que couberam a cada um dos entes federativos foi realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), tendo os valores sido creditados pelo Banco do Brasil S.A. na mesma conta bancária em que são depositados os repasses regulares do Fundo de

Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios.

Assim, em termos de repasse de recursos aos entes federativos, é possível separar conforme a destinação. Do montante de R\$ 60 bilhões previstos no art. 5º, R\$ 10 bilhões tiveram repasse com destinação específica para aplicação em ações de Saúde e Assistência Social no enfrentamento à Covid-19. Ao governo do Estado do Rio Grande do Sul, desconsiderando o repasse aos municípios, coube um montante de R\$ 259.010.853,44, recebidos em quatro parcelas entre junho e setembro de 2020.

Por outro lado, ao restante do auxílio financeiro previsto no art. 5º, da ordem de R\$ 50 bilhões, não estabeleceu destinação específica, o que significa dizer que eram de livre uso em termos orçamentários, mais propriamente para compensação das perdas de arrecadação dos entes subnacionais em função dos efeitos da pandemia.

Conforme consta no Anexo I da Lei Complementar, aos Estados e Municípios, coube o montante de R\$ 30 bilhões. Ao governo do Estado do Rio Grande do Sul, foram destinados R\$ 1.945.377.062,19, valor recebido em quatro parcelas iguais de R\$ 486.344.265,55 entre junho e setembro de 2020.

Ademais, cumpre abordar, no presente trabalho, os instrumentos e as normas utilizados pela União para viabilizar em termos orçamentários o auxílio financeiro previsto na LC nº 173/2020.

A Constituição Federal, por meio do art. 167, prevê excepcionalmente a possibilidade de abertura de créditos extraordinários para a cobertura de despesas imprevisíveis e urgentes, com a observância, no caso da União, de, em adotando medidas provisórias, com força de lei, submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

Art. 167. São vedados:

XIII - a **transferência voluntária de recursos**, a concessão de avais, as garantias e as subvenções pela União e a concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na hipótese de descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social.

[...]

§ 3º A **abertura de crédito extraordinário** somente será admitida para atender a **despesas imprevisíveis e urgentes**, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou **calamidade pública**, observado o disposto no art. 62.

Dessa forma, a partir da publicação da referida lei, o Ministério da Economia encaminhou ao Presidente da República, em 04 de junho de 2020, por meio da Exposição de Motivos nº 00223/2020 ME⁵¹, proposta para edição de Medida Provisória para abertura de crédito extraordinário, no valor de R\$ 60.189.488.452,00, em favor de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios.

Cumprе destacar, na Exposição de Motivos, o item 10, que indica a emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional como fonte de receita para cobertura do valor a ser repassado.

10. Por fim, cumpre informar que existe previsão de ingresso de recursos de operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, a ser autorizada por esta Medida Provisória, no valor de R\$ 60.189.488.452,00 (sessenta bilhões, cento e oitenta e nove milhões, quatrocentos e oitenta e oito mil, quatrocentos e cinquenta e dois reais), em atendimento ao disposto no art. 32, § 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Em seguida, foi editada a Medida Provisória nº 978/2020⁵², em 04 de junho de 2020, com destaque para o art. 2º, que concomitantemente autorizou a contratação de operação de crédito interno no mesmo montante para servir como fonte de receita para a despesa prevista.

Art. 2º Fica autorizada, em atendimento ao disposto no inciso I do § 1º do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a contratação de operação de crédito interna no valor de R\$ 60.189.488.452,00 (sessenta bilhões cento e oitenta e nove milhões quatrocentos e oitenta e oito mil quatrocentos e cinquenta e dois reais) para o atendimento de despesas a serem realizadas com o crédito de que trata o art. 1º.

Além da legislação necessária para autorizar a abertura de créditos extraordinários, de modo a não restar dúvida quanto à flexibilização às regras fiscais

⁵¹ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-978-20.pdf

⁵² Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-978-de-4-de-junho-de-2020-260154108>

que se faz necessária para um cenário extraordinário decorrente da pandemia, o art. 3º da LC nº 173/2020 afasta ou dispensa as disposições de todas as legislações que limitam ou condicionam a realização ou o recebimento das transferências voluntárias, nos seguintes termos:

Art. 3º Durante o estado de calamidade pública decretado para o enfrentamento da Covid-19, além da aplicação do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 2000, ficam **afastadas e dispensadas** as disposições da referida Lei Complementar e de **outras leis complementares, leis, decretos, portarias e outros atos normativos** que tratem:

I - das condições e vedações previstas no art. 14, no inciso II do caput do art. 16 e no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

II - dos demais limites e das condições para a realização e o recebimento de transferências voluntárias.

(grifo nosso)

4.2.8. Suspensão do pagamento das dívidas junto à União

Como forma de auxílio financeiro indireto, o art. 2º da LC nº 173/2020 proibiu a União de efetuar a cobrança, junto aos entes subnacionais, de várias dívidas contratadas pelos entes junto à União, durante o período de 1º de março a 31 de dezembro de 2020. O dispositivo legal previu a suspensão do pagamento:

- 1) das dívidas havidas entre a União e os Estados e Distrito Federal, oriundas da Lei nº 9.496/97, que tratou do refinanciamento da dívida pública mobiliária, pela União, dos Estados e Distrito Federal;
- 2) das dívidas havidas entre a União e os Estados e Distrito Federal, oriundas da Medida Provisória nº 2.192-70/01, que tratou do financiamento, pela União, de extinção, transformação de instituições financeiras sob o então controle acionário da respectiva unidade da Federação em instituições financeiras dedicadas ao financiamento de capital fixo e de giro associado a projetos no País, denominadas agências de fomento;

- 3) das dívidas havidas entre a União e os Municípios, oriundas da Medida Provisória nº 2.185-35, que tratou do refinanciamento da dívida pública mobiliária, pela União, dos Municípios;
- 4) das dívidas havidas entre a União e os Municípios, oriundas da Lei nº 13.485/17, que tratou do parcelamento de débitos com a Fazenda Nacional relativos às contribuições previdenciárias de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e sobre a revisão da dívida previdenciária dos Municípios pelo Poder Executivo federal.

Vale observar que embora os termos aditivos necessários à implementação da suspensão do pagamento das dívidas junto à União tenham permissão para celebração até 31 de dezembro de 2021, os efeitos financeiros contemplam apenas o período de 1º de março a 31 de dezembro de 2020, independentemente da data de celebração do referido acordo.

No caso específico do governo do Estado do Rio Grande do Sul, esse dispositivo acabou não ensejando repercussão financeira, tendo em vista que a dívida junto à União decorrente da Lei nº 9.496/97, que corresponde à principal parcela que o Estado possui junto à União, já se encontrava com liminar conferida pelo STF desde agosto de 2017, que permitiu a suspensão do pagamento da dívida.

4.2.9. Reestruturação das operações de crédito

Outra forma de auxílio financeiro indireto constou no art. 4º da LC nº 173/2020, que permitiu aos entes subnacionais reestruturar as operações de crédito interno e externo celebradas pelos entes subnacionais com o sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito. O dispositivo normativo delimitou o exercício financeiro de 2020 para a celebração do aditamento contratual, bem como dispensou, para tal, os requisitos legais previstos para contratação de operação de crédito e concessão de garantia.

No caso do governo do Estado do Rio Grande do Sul, esse dispositivo possibilitou a suspensão dos pagamentos mensais das parcelas da dívida do Estado com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) entre julho e dezembro de 2020, e também o alongamento do prazo de vencimento dos

financiamentos por doze meses, conforme constou no documento⁵³. de prestação de contas sobre os gastos com recursos federais no enfrentamento à Covid-19, entregue pelo Governador do Estado aos Poderes e Órgãos em 19 de março de 2021⁵⁴.

A suspensão do pagamento da dívida junto ao BNDES no período de julho a dezembro de 2020 resultou em uma economia de R\$ 78.444.567,27 aos cofres estaduais.

4.2.10. Vedações impostas aos entes subnacionais

O art. 8º da LC nº 173/2020 estabeleceu uma série de proibições e limitações à expansão das despesas com pessoal até 31/12/2021. Como pano de fundo, está a preocupação da União de inibir a possibilidade de concessão de qualquer aumento de despesa ao período em que durar a pandemia, bem como evitar que os recursos repassados para compensação da queda de arrecadação sejam utilizados para ampliar as despesas obrigatórias, especialmente as despesas de pessoal. Se isso ocorresse, o auxílio financeiro poderia provocar um efeito contrário com o surgimento de um novo desequilíbrio fiscal estrutural no longo prazo.

Os incisos I a VI e VIII são semelhantes ao previsto no art. 109 da ADCT, porém com um elemento diferenciador que reside na delimitação temporal de 31 de dezembro de 2021 para as proibições estabelecidas no art. 8º da LC nº 173/2020.

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela **calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19** ficam **proibidos, até 31 de dezembro de 2021**, de:

I - **conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração** a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - **criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;**

⁵³ Disponível em <https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos//er002221-cartilha-prestacao-contas-covid.pdf>

⁵⁴ Disponível em <https://estado.rs.gov.br/governador-entrega-detalhamento-da-aplicacao-dos-recursos-federais-a-poderes-e-orgaos-do-estado>

- III - **alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;**
- IV - **admitir ou contratar pessoal**, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;
- V - **realizar concurso público**, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;
- VI - **criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório**, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, **exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;**
- VII - **criar despesa obrigatória de caráter continuado**, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º
- VIII - adotar medida que **implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação** medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;
- IX - **contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal** em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.
- § 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.
- § 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:
- I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

[...]

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

(grifo nosso)

O inciso VII, por sua vez, ressalva a possibilidade de criação de despesa obrigatória de caráter continuado, desde que observados os §§ 1º e 2º. O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII não se aplica também a medidas de combate à calamidade pública, desde que sua vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

Para frear o crescimento vegetativo da folha de pagamento, o tempo de serviço, que serve como referência para a contagem do tempo de aquisição das vantagens temporais, inclusive licença prêmio, fica suspenso, nos termos do inciso IX.

Por outro lado, por conta do trecho final previsto no inciso VI do art. 8º da LC nº 173/2020, não se aplica a vedação quando os atos refletem determinação legal anterior à calamidade. Se por um lado tal exceção reforça a segurança jurídica, cria-se uma lacuna para que as promoções e progressões já previstas em legislação anterior continuem sendo permitidas. Sem dúvida, essa possibilidade pode implicar aumento na despesa de pessoal, que é um dos fatores do crescimento vegetativo da folha.

Outro aspecto importante também é quanto ao disposto no § 3º do art. 8º da LC nº 173/2020, em que a LDO e a LOA não poderão conter dispositivos e autorizações que eliminem ou mitiguem as vedações no período a que se refere, proibindo-se qualquer cláusula de retroatividade.

4.2.10. Alterações promovidas na LRF

A LC nº 173/2020 trouxe uma série de inovações fiscais que alteraram profundamente a Lei de Responsabilidade Fiscal. É sabido que as despesas com pessoal e encargos sociais representam um dos principais grupos de despesa para os entes federativos. Há casos em que a arrecadação própria, especialmente nos municípios, não é suficiente sequer para cobrir a despesa com a folha de pagamento, o que leva a uma alavancagem fiscal fortemente dependente das transferências constitucionais e/ou voluntárias da União e dos Estados.

A LC nº 173/2020 estabeleceu várias disposições atinentes a despesas com pessoal, promovendo mudanças, por meio dos arts. 7º e 8º, de forma definitiva ou provisória, respectivamente.

O art. 7º introduziu, de forma permanente, sem aplicação exclusivamente em decorrência de calamidade pública, novas regras no art. 21 da LRF para o controle de despesa com pessoal, mais notadamente no período de 180 dias que antecede o final do mandato do titular de Poder ou órgão. As alterações do art. 21 impõem limites ao aumento de pessoal de forma escalonada, prevendo parcelas que extrapolam o mandato do titular do Poder ou órgão que tenha cargo eletivo.

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;

IV - a **aprovação, a edição ou a sanção**, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório

equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo **plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras** do setor público, ou a **edição de ato**, por esses agentes, para **nomeação de aprovados em concurso público**, quando:

a) resultar em **aumento da despesa com pessoal** nos **180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato** do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em **aumento da despesa com pessoal** que preveja **parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato** do titular do Poder Executivo.

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.

[grifo nosso]

Por outro lado, o art. 7º também introduziu novas regras que, embora permanentes, somente se aplicam enquanto perdurar a situação de calamidade pública. Ao art. 65 da LRF foi acrescentado § 1º, que ampliou o rol de regras que podem ser dispensadas diante da situação em comento. Para isso, é necessário que o reconhecimento seja feito pelo Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, que também definirá a abrangência (parte ou todo o território nacional).

Art. 65.

[...]

§ 1º Na ocorrência de **calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional**, nos termos de **decreto legislativo, em parte** ou na **integralidade** do território nacional e **enquanto perdurar a situação**, além do previsto nos incisos I e II do caput:

I - serão **dispensados os limites, condições e demais restrições** aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:

- a) contratação e aditamento de operações de crédito;
- b) concessão de garantias;
- c) contratação entre entes da Federação; e
- d) recebimento de transferências voluntárias;

II - serão **dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções** previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;

III - serão **afastadas as condições e as vedações** previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública:

I - aplicar-se-á **exclusivamente**:

a) às **unidades da Federação atingidas e localizadas no território** em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade;

b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo;

II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização.

§ 3º No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes.

(grifo nosso)

4.3. LEI Nº 14.041/2020⁵⁵

O Fundo de Participação dos Estados (FPE) é uma transferência federal de recursos financeiros aos Estados e ao Distrito Federal, de natureza obrigatória, direta e não vinculada, que tem como objetivo equalizar a capacidade fiscal das unidades federativas, bem como servir de importante instrumento de redistribuição da renda nacional, visto que promove a transferência de parcela dos recursos arrecadados em áreas mais desenvolvidas para áreas menos desenvolvidas do país.

Trata-se de uma transferência constitucional, já que está prevista no art. 159, inciso I, alínea a, da Constituição Federal. Pelo dispositivo aludido, fica estabelecido que sejam destinados a esse fundo, 21,5% da arrecadação líquida (arrecadação bruta deduzida de restituições e incentivos fiscais) dos impostos federais sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI).

A Medida Provisória nº 938⁵⁶, de 2 de abril de 2020, foi que deu origem à posterior conversão na Lei nº 14.041, publicada em 18 de agosto de 2020. Na Exposição de Motivos EM nº 00120/2020 ME, encaminhada pelo Ministro da Economia ao Presidente da República, em 2 de abril de 2020, cumpre destacar os seguintes motivos:

9. Trata-se de medida urgente visando assegurar, durante a crise, que **estados e municípios não serão prejudicados** por eventuais **perdas de arrecadação do governo federal**, com o **mesmo patamar nominal** de recursos disponibilizados em igual período do ano anterior, de forma a, dentre outras ações, garantir a **subsistência e empregabilidade em seus territórios**.

10. A urgência e a relevância da proposta decorrem da necessidade de entrega tempestiva dos recursos, possibilitando a **não interrupção das medidas de combate aos efeitos da pandemia** e de modo a evitar que seja afetada a prestação dos serviços públicos urgentes e inadiáveis.

(grifo nosso)

⁵⁵ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14041.htm

⁵⁶ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv938.htm

Portanto, na mesma esteira da LC nº 173/2020, a Lei nº 14.041/2020 foi editada visando ao apoio financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios, consoante art. 1º, caput:

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 Federal nos meses de março a novembro do exercício de 2020 e os valores creditados no mesmo período de 2019**, anteriormente à incidência de descontos de qualquer natureza, de acordo com os prazos e as condições estabelecidos neste artigo e no art. 2º desta Lei e limitado à dotação orçamentária específica para essa finalidade.

(grifo nosso)

Conforme previsto no art. 2º, o valor total do apoio financeiro previsto foi de R\$ 16 bilhões, com a ressalva das hipóteses previstas nos §§ 2º e 3º do mesmo artigo:

§ 2º Na hipótese de a diferença apurada nos termos do art. 1º desta Lei, para um mês específico, ser maior que o valor definido no § 1º deste artigo, os **recursos disponíveis para os meses seguintes poderão ser utilizados somente para a finalidade prevista no caput do art. 1º desta Lei.**

§ 3º Na hipótese de a diferença apurada nos termos do art. 1º desta Lei, para um mês específico, ser menor que o valor definido no § 1º deste artigo, **somente o valor da diferença será repassado.**

(grifo nosso)

Por fim, cumpre observar que Lei 14.041/20 não estipulou nenhuma vinculação no uso dos recursos. Assim, em não havendo destinação específica prevista na lei, resta claro que o objetivo do repasse visava a disponibilização dos recursos para livre uso por parte do Estado, inclusive com possibilidade de aplicação em despesas correntes.

Para o governo do Rio Grande do Sul, a reposição do FPE foi no montante de R\$ 126.012.273,25.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No campo jurídico, não obstante a crise sanitária ter suscitado disputa entre os entes subnacionais, em especial Estados e União, quanto à competência para adoção de medidas restritivas no combate à pandemia da Covid-19, notadamente quanto à possibilidade de legislar sobre saúde pública, também ganhou repercussão outro conflito, o da autonomia financeira dos entes subnacionais.

Se alguns Estados e Municípios já se encontravam em crise fiscal antes mesmo do início da pandemia, com a chegada da crise, a situação fiscal em todos os entes se agravou de forma acelerada, tendo em vista a desaceleração econômica provocada pelas restrições impostas visando à proteção da saúde pública. Todos os entes, em maior ou menor grau, conforme a velocidade de disseminação do vírus em seu território, foram afetados.

Nesse contexto, considerando a atual configuração do pacto federativo celebrado por meio da Constituição Federal de 1988, notadamente no âmbito do federalismo fiscal, os entes subnacionais renovaram a constatação quanto à limitação da sua autonomia financeira para lidar com situações extraordinárias, como a provocada pela pandemia.

Como se sabe, embora a Carta Maior tenha repartido as competências de cada ente e atribuído formas de renda para garantir a autonomia financeira a fim de fazer frente às suas responsabilidades, sabe-se também que a matriz de despesas se configurou demasiadamente rígida.

Ademais, o próprio arcabouço normativo jurídico, notadamente a Lei de Responsabilidade Fiscal, se por um lado cumpre um papel de disciplinar, forma rigorosa, o controle dos gastos públicos com indicadores de despesa de pessoal ou endividamento público, não possui mecanismos de evitar o caráter essencialmente pró-cíclico da política fiscal.

Em momentos de expansão econômica, em que a oferta de crédito é mais abundante, acaba por facilitar e estimular a contratação de empréstimos públicos e, conseqüentemente, os dispêndios públicos.

Por outro lado, em tempos de recessão econômica, a escassez de oferta de crédito limita o crescimento dos gastos públicos, e os mecanismos de contenção de gastos previstos, alguns julgados inconstitucionais pelo STF (ou suspensos até que sobrevenha julgamento definitivo), acabam não se tornando medidas de controle efetivas para adequar os gastos à nova realidade de arrecadação.

Na crise da pandemia da Covid-19, diante da desaceleração econômica, não apenas restou evidenciado que a arrecadação própria ou as transferências intergovernamentais tradicionais seriam insuficientes para cobrir os gastos públicos ordinários, como também não serviriam de forma suficiente para atuar no exercício da função alocativa do Estado em estimular a economia e/ou ajudar os setores econômicos mais afetados.

Diante disso, a limitação financeira dos entes subnacionais passou a ser cobrada como uma fragilidade no pacto federativo, de modo que apenas o governo central seria capaz de adotar ações efetivas para atenuar a crise, sobretudo porque compete somente à União a adoção de instrumentos de política monetária, notadamente a emissão de dívida mobiliária e de captações no exterior.

Assim, como a pandemia não aguarda acordos políticos, o efeito prático foi um confronto público, cuja consequência, avaliada do ponto de vista política, acabou ensejando aprovação quase tardia de diversas leis, decretos e até de uma emenda constitucional, para abertura de um regime fiscal de exceção, além de permitir que o Banco Central pudesse financiar o Tesouro Nacional.

Com efeito, isso possibilitou ao governo central dar suporte financeiro aos entes subnacionais para compensar as perdas de arrecadação, bem como viabilizar recursos para o enfrentamento direto à Covid-19 com ações em saúde e assistência social.

Ao mesmo tempo, também modificou regras fiscais importantes na Lei de Responsabilidade Fiscal, algumas em caráter permanente e outras em caráter temporário, de modo a limitar a autonomia dos entes quanto ao uso dos recursos transferidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- _____. (21 de Março de 2021). **Lei nº 4.320**. Fonte: Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Presidência da República, 17 de março de 1964.: Fonte disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BATISTA JR, O. A., & MARINHO, M. S. **A DRU e a deformação do sistema tributário nacional nestes 30 anos de Constituição**. *Revista de Informação Legislativa - Senado Federal*, 29, 2019.
- BCB. **Recolhimentos Compulsórios**. Fonte: Banco Central do Brasil: Fonte disponível em <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/recolhimentoscompulsorios>. Acessado em: 05 de abril de 2021.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**, 16 ed. Malheiros, 2008.
- CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- Dallari, Dante. (2003). **Elementos de teoria geral do Estado - 24a ed**. São Paulo: Saraiva.
- Estadual, Receita. **Boletim da Receita Estadual**. Fonte: Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul: Fonte disponível em https://fazenda.rs.gov.br/upload/1610712779_Boletim_Receita_Estadual_Impactos_COVID-19_Edicao_30.pdf. Acessado em: 15 de janeiro de 2021.
- FMI - Fundo Monetário Internacional. **Perspectivas Econômicas Globais**. Fonte: Fonte disponível em <https://www.worldbank.org/pt/publication/global-economic-prospects>. Acessado em: 21 de outubro de 2020.
- IBGE. **Análise sobre o PIB**. Fonte disponível em <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Fonte: IBGE. Acessado em 12 de janeiro de 2021.
- KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- LOBO, Rogério Lobo. **Federalismo Fiscal Brasileiro: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**, 13 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

- Mankiw, Nicholas Gregory. **Macroeconomia**; tradução Ana Beatriz Rodrigues. – 8. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2015.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. 3a ed. Trad. M^Aria Júlia Goldwasser. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- MOREIRA, Andre Mendes. **O modelo de federalismo fiscal brasileiro**. IBET. Instituto Brasileiro de Estudos Tributários, 2019. Fonte disponível em <https://www.ibet.com.br/o-modelo-de-federalismo-fiscal-brasileiro-por-andre-mendes-moreira/>.
- MUSGRAVE, Richard Abel. **The nature of budgetary balance and the case for a capital budget**. *American Economic Review* v. 29, 260-71, 1939.
- Nacional, Congresso. **EC 106/2020**. *Imprensa Nacional*. Fonte: Imprensa Nacional: Fonte disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/emenda-constitucional-n-106-255941715>. Acessado em: 08 de abril de 2021.
- Presidência da República. (18 de março de 2020). *Imprensa Nacional*. Fonte: Imprensa Nacional: Fonte disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/despacho-do-presidente-da-republica-248641738>
- REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado** - 5a ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- Supremo Tribunal Federal. (19 de Fevereiro de 2021). STF: Fonte disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6341.pdf>
- União, D. O. (09 de maio de 2020). *Diário Oficial da União*. Fonte: Diário Oficial da União: Fonte disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/emenda-constitucional-n-106-255941715>