

**F**

Coleção de Direito  
Tributário & Financeiro

*organizadores*

**Fernando Facury Scaff**  
**Misabel de Abreu Machado Derzi**  
**Onofre Alves Batista Júnior**  
**Helena Taveira Torres**

# REFORMAS OU DEFORMAS TRIBUTÁRIAS E FINANCEIRAS

*por que, para que, para quem e como?*

PREFÁCIO: GILMAR FERREIRA MENDES



CASA DO  
DIREITO





Coleção de Direito  
Tributário & Financeiro

*organização*

**Fernando Facury Scaff**  
**Misabel de Abreu Machado Derzi**  
**Onofre Alves Batista Júnior**  
**Heleno Taveira Torres**

# REFORMAS OU DEFORMAS TRIBUTÁRIAS E FINANCEIRAS

*por que, para que, para quem e como?*



336.224.4  
R252  
T. 12253

Copyright © 2020 by Editora Letramento

DIRETOR EDITORIAL | Gustavo Abreu  
DIRETOR ADMINISTRATIVO | Júnior Gaudereto  
DIRETOR FINANCEIRO | Cláudio Macedo  
LOGÍSTICA | Vinícius Santiago  
COMUNICAÇÃO E MARKETING | Giulia Staar  
EDITORA | Laura Brand  
ASSISTENTE EDITORIAL | Carolina Fonseca  
DESIGNER EDITORIAL | Gustavo Zeferino & Luis Otávio Ferreira

COORDENADORES DA COLEÇÃO  
Misabel de Abreu Machado Derzi  
Onofre Alves Batista Júnior

ORGANIZAÇÃO DO LIVRO  
Fernando Facury Scaff  
Misabel de Abreu Machado Derzi  
Onofre Alves Batista Júnior  
Helena Taveira Torres

CONSELHO EDITORIAL  
André Parmo Folloni  
André Mendes Moreira  
Élida Graziane Pinto  
Elival da Silva Ramos  
Fernando Facury Scaff  
Helena Taveira Torres  
Hugo de Brito Machado Segundo  
Humberto Bergmann Ávila  
João Félix Pinto Nogueira  
José Maurício Conti  
Ludmila Mara Monteiro de Oliveira  
Luis Eduardo Schoueri  
Marciano Buffon  
Mary Elbe Queiroz  
Pasquale Pistone  
Paulo Rosenblatt  
Ricardo Lodi Ribeiro  
Sacha Calmon Navarro Coelho  
Tarcísio Diniz Magalhães  
Thomas da Rosa de Bustamante  
Ulisses Schwarz Viana  
Valter de Souza Lobato

Todos os direitos reservados.  
Não é permitida a reprodução desta obra sem  
aprovação do Grupo Editorial Letramento.

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

R332 Reformas ou deformas tributárias e financeiras: por que, para que, para quem e como? / organizado por Fernando Facury Scaff; Misabel de Abreu Machado Derzi; Onofre Alves Batista Júnior; Helena Taveira Torres. - Belo Horizonte : Letramento ; Casa do Direito ; Coleção de Direito Tributário & Financeiro, 2020.  
1104 p. : il. : 15,5cm x 22,5cm. - (Coleção de Direito Tributário & Financeiro)

Inclui bibliografia.  
ISBN: 978-65-86025-20-0

1. Direito. 2. Direito tributário e financeiro. I. Scaff, Fernando Facury. II. Derzi, Misabel de Abreu Machado. III. Batista Júnior, Onofre Alves. IV. Torres, Helena Taveira. V. Título. VI. Série.

2020-934

CDD 341.39  
CDU 34:336.2

Elaborado por Wagner Rodolfo da Silva - CRB-8/9410

#### Índice para catálogo sistemático:

1. Direito tributário e financeiro 341.39
2. Direito tributário e financeiro 34:336.2

Belo Horizonte - MG  
Rua Magnólia, 1086  
Bairro Caiçara  
CEP 30770-020  
Fone 31 3327-5771  
contato@editorialetramento.com.br  
editorialetramento.com.br  
casadodireito.com



Casa do Direito é o selo jurídico do  
Grupo Editorial Letramento

- 17 LAUDO TÉCNICO ABRADT  
Valter de Souza Lobato
- 19 PREFÁCIO  
Gilmar Ferreira Mendes
- 23 APRESENTAÇÃO – A ETERNA REFORMA FINANCEIRA E  
TRIBUTÁRIA BRASILEIRA E SUAS DEFORMAÇÕES  
Os Organizadores
- 1** 27 O IMPOSTO DE RENDA MÍNIMO E REFLEXÕES SOBRE  
A ISENÇÃO DE LUCROS E DIVIDENDOS DISTRIBUÍDOS  
EM UM CONTEXTO DE REFORMA TRIBUTÁRIA  
Misabel Abreu Machado Derzi  
Fernando Daniel de Moura Fonseca
- 2** 56 POR UMA REFORMA TRIBUTÁRIA DA SEGURANÇA JURÍDICA  
Helena Taveira Torres
- 3** 66 DEFORMAS OU REFORMAS TRIBUTÁRIAS?  
Onofre Alves Batista Júnior
- 4** 137 AS ETERNAS REFORMAS CONSTITUCIONAIS NO BRASIL E  
AS PECS 186, 187 E 188 DO GOVERNO BOLSONARO  
Fernando Facury Scaff
- 5** 170 O IRRF SOBRE O PAGAMENTO DE DIVIDENDOS AO EXTERIOR COMO  
MEDIDA NECESSÁRIA AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL  
Luiz Sávio de Souza Cruz  
Onofre Alves Batista Júnior  
Pedro Lucas Debelli Marques
- 6** 176 A REFORMA DAS PROMESSAS  
Onofre Alves Batista Júnior  
Paulo Roberto Coimbra Silva  
Marianne Dolher Souza Baker Rodrigues
- 7** 193 A FUNÇÃO REDISTRIBUTIVA DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO  
ESTADO E O (SUB)FINANCIAMENTO DO SISTEMA DE SAÚDE  
Alexandre Felix Gross
- 8** 215 REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL: ENTRE NECESSIDADE, LIMITES  
E A CAPACIDADE DE ATINGIR OBJETIVOS PRETENDIDOS  
Amanda Flávio de Oliveira  
Alexandre Antônio Nogueira de Souza

- 9** 230 OS DEMAIS ASSUNTOS DA REFORMA  
André Horta Melo
- 10** 241 A PEC 45 E A FEDERAÇÃO  
Bernard Appy  
Larissa Luzia Longo
- 11** 254 A REFORMA TRIBUTÁRIA - BREVES CONSIDERAÇÕES  
Betina Treiger Grunpenmacher  
Matheus Schwertner Ziccarelli Rodrigues
- 12** 263 A METODOLOGIA DA REFORMA TRIBUTÁRIA  
Bruno Maurício Macedo Curi
- 13** 282 O PACTO FEDERATIVO E A COMPLEXIDADE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL À LUZ DA(S) IMINENTE(S) REFORMA(S) TRIBUTÁRIA(S)  
Clovis Torres Junior  
Bruno Sartori de Carvalho Barbosa
- 14** 299 PLANO "MAIS BRASIL": AJUSTE FISCAL POR MEIO DA CONVALIDAÇÃO DE RETROCESSOS FEDERATIVOS EM SAÚDE E EDUCAÇÃO  
Élida Graziane Pinto
- 15** 318 JUSTIÇA DISTRIBUTIVA E OS FUNDAMENTOS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: UMA BREVE CRÍTICA ÀS PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA  
Evanilda Nascimento de Godoi Bustamante
- 16** 333 INSEGURANÇAS DA REFORMA TRIBUTÁRIA: ENTRE AS PROPOSIÇÕES NORMATIVAS E SUA CONCRETIZAÇÃO  
Fabiana Del Padre Tomé
- 17** 345 MESCS – MEIOS EXTRAJUDICIAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITO NO DIREITO TRIBUTÁRIO: UMA REFORMA TRIBUTÁRIA?  
Fernando Alberto de Almeida Campos  
Luiz Fernando do Vale de Almeida Guilherme  
Maria Stela Campos da Silva
- 18** 361 REFORMA TRIBUTÁRIA TRÊS DÉCADAS DE FRACASSOS. NÃO PODEMOS PERDER UMA NOVA OPORTUNIDADE.  
Fernando Rezende
- 19** 370 O ORÇAMENTO IMPOSITIVO É NOVIDADE?  
Francisco Sérgio Silva Rocha

- 20** 382 A URGÊNCIA DO REALISMO FISCAL E A PACIÊNCIA DA PROMESSAS CONSTITUCIONAIS DE UM DIREITO FINANCEIRO EM TRANSFORMAÇÃO  
Francisco Secaf Alves Silveira
- 21** 401 EM BUSCA DO TEMPO E DA AUTONOMIA PERDIDOS. UMA ANÁLISE CRÍTICA E IMPARCIAL DAS PECs 49 E 110 E SUA REPERCUSSÃO NO PACTO FEDERATIVO.  
Francisco Wilkie Rebouças C. Júnior  
José Evandro Lacerda Zaranza Filho
- 22** 419 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E NÃO-CUMULATIVIDADE NO IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS NAS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 45/2019 E Nº 110/2019: UMA ANÁLISE REDACIONAL.  
Frederico Menezes Breyner
- 23** 433 A QUEM INTERESSA REFORMA CONSTITUCIONAL FINANCEIRA NO BRASIL? A HORA E A VEZ DE UM FEDERALISMO FISCAL ESTRATÉGICO  
Gilberto Pinto Monteiro Diniz
- 24** 452 POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES DA PROPOSTA DE REFORMA DOS FUNDOS PÚBLICOS PARA O SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES: A SITUAÇÃO DO FUST E DA CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO A ELE DESTINADA  
Guilherme Camargos Quintela  
Mariana Baeta de Almeida
- 25** 473 REFORMA TRIBUTÁRIA  
Gustavo Brigagão
- 26** 491 REFORMA TRIBUTÁRIA, IBS E A CLÁUSULA PÉTREA DA FORMA FEDERATIVA DE ESTADO  
Gustavo da Gama Vital de Oliveira  
Rodrigo Nascimento Rodrigues  
Tadeu Puretz Iglesias
- 27** 506 REFLEXÕES SOBRE A CONSTANTE PRETENSÃO DE SE PROCEDER A UMA "REFORMA TRIBUTÁRIA"  
Hugo de Brito Machado Segundo
- 28** 515 A PEC DO PACTO FEDERATIVO E A ESCALADA PARA REDUÇÃO DO FINANCIAMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL: QUAL O RUMO DA EDUCAÇÃO E DA SAÚDE PÓS PEC 188?  
Iaci Pelaes dos Reis

- 29** 533 O CRÉDITO TRIBUTÁRIO: UM DILEMA ENTRE A SUA EFETIVIDADE E A GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS COM AS INOVAÇÕES DE COBRANÇAS FISCAIS. TEMOS UMA SOLUÇÃO COM AS REFORMAS CONSTITUCIONAIS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO?  
João Paulo Mendes Neto
- 30** 555 TRIBUTAÇÃO ECOLÓGICA E SISTEMA TRIBUTÁRIO  
José Adércio Leite Sampaio  
Marcelo Kokke
- 31** 573 TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO: EXPERIÊNCIA BRASILEIRA E DESAFIOS PARA O ADVENTO DE UM IVA  
José Roberto Afonso  
Lais Khaled Porto
- 32** 588 DIRETRIZES PARA UMA REFORMA TRIBUTÁRIA VIÁVEL  
José Levi Mello do Amaral Júnior
- 33** 597 A GARANTIA DO FEDERALISMO NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO E A PRESERVAÇÃO DOS MUNICÍPIOS FRENTE ÀS INCESSANTES REFORMAS ESTRUTURAIS NO SISTEMA TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO NACIONAL  
Juselder Cordeiro da Mata  
Ronan Alves Martins de Carvalho
- 34** 616 REFORMA TRIBUTÁRIA E FINANCEIRA: PERSPECTIVAS E PROPOSTAS  
Leonardo Resende Alvim Machado
- 35** 630 TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO E FEDERALISMO FISCAL: ANÁLISE CRÍTICA DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA COMO CONTRIBUIÇÃO PARA FUTURAS REFORMAS FISCAL E TRIBUTÁRIA  
Leonardo Buissa Freitas  
Gabriel Buissa Ribeiro de Freitas
- 36** 648 CRISE FINANCEIRA DO ESTADO E A RESPONSABILIDADE FISCAL SOLAPADA  
Licurgo Joseph Mourão de Oliveira  
Ariane Sherman
- 37** 664 A AMAZÔNIA NO CENÁRIO DAS (DE)(RE) FORMAS DO FEDERALISMO FISCAL  
Lise Tupiassu  
Simone Cruz Nobre  
Daniel Fraiha Pegado

- 38** 684 A JUSTIÇA FISCAL ENTRE O "DEVER-SER"  
CONSTITUCIONAL E O "SER" INSTITUCIONAL  
Luciana Grassano de Gouvêa Mélo
- 39** 699 INFLUÊNCIAS EXTERNAS NAS REFORMAS TRIBUTÁRIAS  
DO BRASIL AO LONGO DA HISTÓRIA  
Ludmila Mara Monteiro de Oliveira  
Tarcísio Diniz Magalhães
- 40** 720 DO PROCESSO DE ESVAZIAMENTO DOS FUNDOS  
PÚBLICOS E DE SEU FUTURO NO BRASIL  
Luiz Henrique Miguel Pavan
- 41** 735 (DES)VENTURAS PARA A CONSTANTE REFORMA  
CONSTITUCIONAL FINANCEIRA  
Luma Cavaleiro de Macêdo Scaff
- 42** 747 ALGUNS ASPECTOS DAS RECENTES REFORMAS  
TRIBUTÁRIA E FINANCEIRA  
Marcus Abraham  
Vitor Pimentel Pereira
- 43** 764 AS PREMISSAS PARA UMA REFORMA TRIBUTÁRIA E AS  
IMPRESSÕES INICIAIS ACERCA DA PEC 45/2019  
Onofre Alves Batista Júnior  
Marina Soares Marinho
- 44** 793 REFORMA TRIBUTÁRIA, O QUE É E PARA QUÊ? O MITO  
Mary Elbe Queiroz
- 45** 806 A REFORMA TRIBUTÁRIA E SUAS REFORMULAÇÕES  
Natália de Cássia Gomes Silva  
Marisa Batista dos Reis
- 46** 817 TRIBUTOS, CRISE E REFORMA: QUE NÃO SE FECEM  
OS OLHOS AO PACTO DEMOCRÁTICO  
Natercia Sampaio Siqueira
- 47** 831 REFORMA TRIBUTÁRIA E A NECESSÁRIA EQUAÇÃO DA  
TRIBUTAÇÃO DA RENDA, DO PATRIMÔNIO E DO CONSUMO  
Paulo Caliendo

- 48** 858 A TRIBUTAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES NO CONTEXTO DAS PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA  
Paulo Honório de Castro Júnior
- 49** 875 UM MANIFESTO SOBRE A REFORMA DOS TRIBUTOS SOBRE O CONSUMO NO BRASIL: ENTRE DESIGUALDADE E TRANSPARÊNCIA TRIBUTÁRIAS  
Paulo Rosenblatt  
Jeferson Teodorovíc
- 50** 893 CONSELHO FISCAL DA REPÚBLICA: UM EXAME CRÍTICO A PARTIR DE TRÊS OLHARES  
Rafael Campos Soares da Fonseca  
Lucas Bevilacqua
- 51** 911 PEC Nº 188/2019: A INCONSTITUCIONALIDADE DA VINCULAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS LOCAIS ÀS DECISÕES DO TCU  
Renato Ramalho
- 52** 932 O FUNDO DE COMBATE À POBREZA  
Régis Fernandes de Oliveira
- 53** 947 A NECESSIDADE DE EQUILIBRAR OS POSSÍVEIS EFEITOS REGRESSIVOS DO IBS COM MAIS PROGRESSIVIDADE NO SISTEMA TRIBUTÁRIO  
Roberto Salles Lopes
- 54** 976 EM BUSCA DE DIAS MELHORES: REFORMAR PARA MELHORAR O AMBIENTE ECONÔMICO, JURÍDICO E SOCIAL DO BRASIL  
Rodrigo Frota da Silveira  
Rodrigo Keidel Spada
- 55** 991 ESTADO SOCIAL CONSTITUCIONAL, (DE)FORMAS E NEOCOLONIZAÇÃO FINANCEIRA  
Sarah Campos
- 56** 1015 RECEITAS PÚBLICAS E FEDERALISMO TRINO: O PROTAGONISMO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO  
Sebastião Helvécio Ramos de Castro  
Raquel de Oliveira Miranda Simões  
Renata Ramos de Castro

- 57** 1032 REFORMA TRIBUTÁRIA: O ESFORÇO EM MANTER A  
MATRIZ TRIBUTÁRIA EM SEU (IN) DEVIDO LUGAR  
Valcir Gassen  
Pedro Júlio Sales D'Araújo  
Francisco Gassen
- 58** 1057 REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL: BREVES CONSIDERAÇÕES  
Valter de Souza Lobato  
Nayara Atayde Gonçalves
- 59** 1085 O PAPEL DA SELETIVIDADE NO SISTEMA TRIBUTÁRIO: UMA PROPOSTA DE  
REVISÃO DE SUA FUNÇÃO A PARTIR DE UMA LEITURA INTERDISCIPLINAR  
Vanessa Rahal Canado  
Larissa Luzia Longo
- 60** 1095 ENTREVISTA COM FERNANDO FACURY SCAFF JORNAL FOLHA  
DE S. PAULO, 18 DE JANEIRO DE 2020 PECS DE GUEDES  
CONCENTRAM PODER EM BRASÍLIA E REDUZEM GASTO SOCIAL
- 61** 1100 ENTREVISTA COM HELENO TAVEIRA TORRES JORNAL O ESTADO DE  
SÃO PAULO, 21 DE FEVEREIRO DE 2020 'PROPOSTAS DE REFORMA  
TRIBUTÁRIA SÃO RUINS'; DIZ HELENO TAVEIRA TORRES

# AS ETERNAS REFORMAS CONSTITUCIONAIS NO BRASIL E AS PECS 186, 187 E 188 DO GOVERNO BOLSONARO

FERNANDO FACURY SCAFF<sup>1</sup>

SUMÁRIO: 1. Reformas desde sempre; 2. As propostas de Emenda Constitucional apresentadas no primeiro ano de governo de Jair Bolsonaro; 3. Sobre a extinção de Municípios na PEC 188; 4. O significado de *equilíbrio fiscal intergeracional* na PEC 188; 5. A PEC 187 e a extinção dos fundos brasileiros; 6. A proposta de transação federativa da PEC 188 envolvendo a Lei Kandir e os royalties; 7. A limitação dos incentivos fiscais da SUDAM e SUDENE entre as PECS 186 e 188 e o TCU; 8. Conclusões; Referências Bibliográficas

## 1. REFORMAS DESDE SEMPRE

01. Penso existir no Brasil, de forma contraditória, baixo apreço pelo constitucionalismo *substancial* e alto apreço pelo constitucionalismo *formal*.

Considere-se, para fins desta análise, constitucionalismo *substancial* aquelas normas que tratam da estruturação do Estado, dos direitos fundamentais, e as que estabelecem as finalidades pelas quais a sociedade se organiza. E constitucionalismo *formal* a inserção de normas no corpo da Constituição, mesmo fora daquele escopo *substancial*, muitas vezes visando apenas dar estabilidade e segurança às regras inseridas naquele documento jurídico. Neste segundo aspecto, podem ser incluídas normas que não refletem *matéria constitucional*, bem como normas que buscam manter *formalmente* a ordem constitucional.

---

<sup>1</sup> Professor Titular de Direito Financeiro da Universidade de São Paulo. Professor Titular de Direito Financeiro e Tributário da Universidade Federal do Pará (aposentado). Livre docente e Doutor em Direito pela USP. Advogado sócio do escritório Silveira, Athias, Soriano de Mello, Guimarães, Pinheiro e Scaff – Advogados.

Apenas para homenagear nossa história constitucional, registra-se a alternativa adotada pela Constituição imperial brasileira de 1824 para distinguir o que seria matéria constitucional *substancial* daquela meramente *formal*: art. 178: “É só constitucional o que diz respeito aos limites e atribuições dos poderes políticos, e aos direitos políticos e individuais dos cidadãos; tudo o que não é constitucional pode ser alterado, sem as formalidades referidas, pelas legislaturas ordinárias”.

Por outro lado, constata-se também um movimento de *reformas permanentes*, como se o que estivesse disposto na Constituição fosse objeto de uma disputa perene, como se as disposições nela estabelecidas fossem sempre insatisfatórias para uma parte da sociedade que não se conforma em ter *perdido a disputa política* e tentasse sempre alterar o que ficou disposto. Isso depõe fortemente contra a segurança e a estabilidade do ordenamento jurídico.

A conjugação entre estes dois movimentos gera um efeito bastante pernicioso no seio das relações socioeconômicas, pois, de um lado, ao se pretender constitucionalizar *formalmente* diversas matérias que não possuem escopo *substancialmente* constitucional, ou que buscam *tornar formalmente constitucional certas situações de força*, torna mais acirrada a disputa pelas alterações pretendidas, incrementando as pressões dirigidas ao Congresso para mudanças na Carta; isto é, quando o Congresso permanece em regular funcionamento.

Desconheço o motivo, mas constato essa incessante busca por *reformas constitucionais permanentes* no Brasil.

Neste trabalho, se fossemos fazer uma análise histórica, poderíamos identificar alguns movimentos nesse sentido. Como não é esse o escopo principal, usa-se desse introito apenas para apontar uma trilha a ser melhor pesquisada.

02. Na época em que as Constituições brasileiras apenas estruturavam o Estado, como na de 1891, Arthur Bernardes (1922-1926) governou por quatro anos sob estado de sítio, tendo encomendado ao deputado paulista Herculano de Freitas<sup>2</sup> um anteprojeto de emenda constitucional visando endurecer o regime, de modo a permitir a decretação automática de intervenção nos Estados em caso de guerra

---

<sup>2</sup> Catedrático da Faculdade de Direito de São Paulo, posteriormente unificada à Universidade de São Paulo.

civil ou de insolvência financeira<sup>3</sup>. Vê-se que tal alteração chegou a ser incorporada à Constituição de 1891 pela Emenda Constitucional de 03 de setembro de 1926, única durante a vigência daquela Carta, e foi bastante utilizada também de forma discursiva para fins do jogo político.

03. Seu sucessor, Washington Luís (1926-1930) travou durante seu governo uma disputa feroz acerca de reformas econômicas, infraconstitucionais, rompendo o pacto do *café com leite*, que existia durante a República Velha, de alternância de poder entre mineiros e paulistas. O Presidente da República Washington Luís (politicamente paulista, embora nascido no Rio de Janeiro) temia transferir o poder para o sucessor natural Antonio Carlos, então Presidente (governador) do Estado de Minas Gerais, pois receava que as reformas econômicas pretendidas não fossem por ele adotadas. Daí, entre outros fatores, seu apoio a Júlio Prestes, Presidente do Estado de São Paulo, que havia se comprometido com a adoção daquelas reformas<sup>4</sup>.

04. O rompimento do pacto que dava sustentabilidade à República Velha ocasionou o golpe de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas, Presidente do Estado do Rio Grande do Sul, que, enquanto candidato, havia perdido as eleições naquele ano, alegadamente fraudadas. Em seus discursos Vargas pregava reformas, como a eleitoral e a do sistema tributário<sup>5</sup>.

Vargas, em momento posterior de seus governos (que podem ser divididos em 03 diferentes períodos: 1930-1937; 1937-1945 e 1950-1954) também se viu acochado pela adoção de reformas constitucionais.

Tendo assumido o governo do Brasil em 1930, fruto de um golpe, foi fortemente pressionado pela reconstitucionalização do país, tendo por ápice a Revolução Constitucionalista de 1932, baseada em São Paulo<sup>6</sup>. A despeito do movimento paulista ter sido vencido, as pressões surtiram efeito, tendo sido convocada uma Assembleia Constituinte exclusiva (única na história brasileira), surgindo daí a Constituição

---

3 NETO, Lira. *Getúlio – 1882-1930: Os anos de formação à conquista do poder*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. p. 233, 234 e 237.

4 NETO, Lira. *Getúlio – 1882-1930: Os anos de formação à conquista do poder*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. P. 245-248 et. seq.

5 *Ibid.*, p. 515.

6 *Id.*, *Getúlio - 1930-1945: Do governo provisório à ditadura do Estado Novo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 58 et. seq.

de 1934<sup>7</sup>. Vargas, então Presidente da República em razão do Golpe de 1930, foi eleito indiretamente para um mandato constitucional (1934-1938), tendo escrito em seu diário que possivelmente “seria o primeiro revisar dessa Constituição”, cujo texto classificou de “monstruoso”<sup>8</sup>. Consta ser de sua autoria a declaração de que “as constituições são como virgens, nasceram para ser violadas”.<sup>9</sup>

Ocorre que Vargas, acostumado às fraudes eleitorais da República Velha (pelas quais foi eleito deputado estadual, deputado federal e Presidente do Estado do Rio Grande do Sul), e com nítido perfil caudilhista, não se sentia confortável com as regras constitucionais impostas em 1934, e quase ao final de seu mandato, conspirou para o (auto) golpe de 1937 que fundou o Estado Novo, outorgando uma nova Constituição ao país naquele ano<sup>10</sup>, elaborada por Francisco Campos<sup>11</sup>. A Constituição de 1937, na verdade, nunca foi aplicada, pois Vargas governava de modo ditatorial, através de decretos-lei. Só quando deposto, em 1945, é que ocorreu a reconstitucionalização e a aprovação de uma nova Constituição em 1946.

Mesmo eleito democraticamente em 1950, Vargas não se sentiu confortável com o figurino constitucional de 1946, buscando *reformas de base*, com nítido viés trabalhista, inspiradas por seu Ministro do Trabalho, João Goulart<sup>12</sup>. A pressão política contra tais reformas foi intensa, e dentre outros fatores culminou em seu suicídio dentro do Palácio presidencial em 1954.

05. O período entre 1954-1964 foi de intenso debate sobre reformas, muitas delas implementadas em nosso país.

Jânio Quadros foi eleito em 1960 para um mandato de quatro anos (1961-1964), porém renunciou em 1961. Seu Vice-Presidente, João Goulart, assumiu a Presidência. Por pressão político-militar foi in-

---

7 Ibid., p. 139 et seq.

8 Ibid., p. 189-190.

9 Ibid., p. 191.

10 NETO, Lira. *Getúlio - 1930-1945: Do governo provisório à ditadura do Estado Novo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 300-310.

11 Professor da Faculdade Livre de Direito de Belo Horizonte, posteriormente unificada à Universidade Federal de Minas Gerais.

12 NETO, Lira. *Getúlio - 1945-1954: Da volta pela consagração popular ao suicídio*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p. 214 et. seq.; 225-233; 250-255 e 271-277

troduzido em 1961 o parlamentarismo no Brasil através de Emenda Constitucional, a fim de que Goulart assumisse de forma *tutelada* pelo Congresso. Em janeiro de 1963, em decorrência de plebiscito, o presidencialismo foi reintroduzido no país e Goulart tinha seu *saldo de mandato* para governar.<sup>13</sup>

Buscando *recuperar o tempo perdido*, Goulart acelerou a pressão em busca de *reformas de base*, mais amplas do que as pretendidas por Vargas em 1954, pois, além de aspectos trabalhistas, pleiteava uma *reforma agrária*, modificações na sistemática de *remessa de lucros ao exterior* e uma *ampla nacionalização dos meios de produção*. Foi deposto pelo Golpe militar de 1964.<sup>14</sup>

06. É pleno de reformas o período dos governos militares, iniciado em 1964 e findo em 1985, com a redemocratização, que culminou com a convocação de uma constituinte congressual eleita em 1986 e a Constituição de 1988.

Sem liberdades democráticas e com *formal e retórico* amparo constitucional, governaram o país: Castelo Branco (1964-1967), Costa e Silva (1968-1969), uma junta militar após o impedimento do Presidente Costa e Silva por problemas de saúde (1969), Emílio Garrastazu Médici (1970-1974), Ernesto Geisel (1974-1978) e João Batista Figueiredo (1979-1985).

Sem liberdades democráticas foi fácil fazer as reformas que o grupo dominante pretendia impor ao país. Foram aprovados diversos Atos Institucionais que macularam a Constituição de 1946 – o primeiro deles redigido por Francisco Campos, o mesmo jurista da Constituição de 1937 -, e adotados planos econômicos de forte arrocho<sup>15</sup>. Foi formalmente promulgada a Constituição de 1967, votada por um Congresso Nacional já emasculado pelos expurgos políticos e sob a pressão das botinas e do relógio<sup>16</sup>.

Em 1968 surge o Ato Institucional n. 5 (AI-5), que marcou o endurecimento do regime político e a extinção definitiva das liberdades democráticas criadas pós-Estado Novo. Algo como *um golpe dentro do*

---

<sup>13</sup> SKIDMORE, Thomas. *Brasil de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 29-30.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 41-44.

<sup>15</sup> NETO, Lira. *Castelo: A marcha para a ditadura*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 314-320.

<sup>16</sup> *Ibid.* p. 407.

*golpe*. Sua redação original, da lavra de Luís Antonio Gama e Silva<sup>17</sup>, era ainda mais dura do que a aprovada, pois foi amenizada pelos militares<sup>18</sup>. Em 1969 foi editada a Emenda Constitucional n. 1 que alterou substancialmente a Constituição de 1967, endurecendo ainda mais o regime.

É curioso notar durante o período militar a preocupação com a constitucionalização *formal* do país, pois incontáveis atos de força foram praticados sob um *verniz* constitucional – a manutenção da lei e da ordem foi sempre amparada em atos que eram *retoricamente* justificados com base em teoria constitucional<sup>19</sup>. É sintomática a análise de Thomas Skidmore: “Por que essa mania por mais uma Constituição? É que nela refletia-se o desejo contínuo dos revolucionários, até dos militares da linha dura, de estarem munidos de uma justificativa legal para a afirmação de sua autoridade arbitrária.” Porém, *Constituição não era*; estava mais próxima de um *Manual de Instruções*.

É ainda Skidmore que aponta acerca das reformas eleitorais elaboradas durante o governo Médici, período em que o Congresso Nacional permaneceu fechado por bom tempo, para as eleições de 1974: “Por que toda essa tentativa de remendar o sistema eleitoral? Dada a sua posição e seus poderes, por que o governo não abolia as eleições? Ou por que não recorria a mais eleições indiretas (como já fizera para governadores e presidente)? A resposta é que os militares (e seus colaboradores civis) ainda viam as eleições como um importante processo de legitimação. Elas tinham que ser mantidas, e manipuladas se necessário.”<sup>20</sup>

07. Em 1985, já no ocaso do regime militar e em transição para a redemocratização, foi eleito Presidente por via indireta Tancredo Neves, que faleceu dias antes de tomar posse, assumindo a Presidência o Vice-Presidente José Sarney (1985-1990).

Foi instalada uma constituinte congressual sob a presidência de Ulysses Guimarães, durante a qual também ocorreram algumas reformas no curso do processo constituinte.

---

17 Professor catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

18 SKIDMORE, Thomas. *Brasil de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 166-167.

19 *Ibid.*, p. 170.

20 SKIDMORE, Thomas. *Brasil de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 227.

Havia um Regimento Interno a regular o processamento das propostas apresentadas nas Subcomissões e Comissões nas quais se dividiu os trabalhos constituintes. Esse método fracionado de trabalho ocasionou a ampliação da constitucionalização *formal*, pois todos os assuntos que, de alguma forma, impactavam a sociedade naquele período foram introduzidos na Constituição, ocasionando um verdadeiro *inchaço* de temas e no seu nível de detalhamento. Um bom exemplo se verifica no capítulo tributário, onde constam detalhes que seriam muito adequados para regulação *infralegal*, mas que acabaram se tornando normas constitucionais.

Em determinada fase dos trabalhos o resultado apresentado, fruto do método fracionário adotado, não agradou grande parcela dos constituintes, o que ocasionou uma forte modificação regimental, permitindo que matérias já decididas fossem reapreciadas em plenário. Assim, com a mudança das regras, o que já estava votado e assentado, poderia ser novamente reaberto e reapreciado, ocasionando alterações substanciais nas normas em construção. O grupo que gerou essa importante modificação regimental foi autodenominado de *Centrão*, e era contrário ao que já havia sido aprovado – repete-se: aprovado de acordo com as regras regimentais existentes, as quais, por sua vez, haviam sido aprovadas por todos os constituintes no início dos trabalhos – o que ocasionou diversas alterações no texto.

08. Foi promulgada a Constituição de 1988 com um interessante artigo que estabelecia uma revisão constitucional *após cinco anos de sua promulgação* (art. 3º, ADCT). Ocorre que, *antes mesmo dos cinco anos estabelecidos para* o processo de *revisão* foi iniciado o processo de *emendas* visando *reformar* a Constituição. Foi desenvolvida uma teoria no sentido de que uma coisa era o processo de *revisão* e outra o de *reforma*, o que, de certa forma tinha fundamento, em face da diferença de quórum e de método estabelecidos para cada processo.

A primeira das Emendas Constitucionais surgiu em 31 de março de 1992, cerca de três anos e meio após a promulgação da Carta de 1988, tratando da remuneração de deputados estaduais e vereadores. Cumprindo o interregno temporal estabelecido, a primeira Emenda Constitucional *de Revisão* ocorreu em 1º de março de 1994 e dispunha sobre o Fundo Social de Emergência, que receberia posteriormente diversos nomes e prorrogações, vigorando até os dias atuais sob a denominação de DRU – Desvinculação de Receitas da União.

Para tornar curta uma história que já se faz longa, até janeiro de 2020 foram aprovadas seis Emendas Constitucionais *de Revisão* e 105 Emendas Constitucionais, sendo a mais recente de 12 de dezembro de 2019, que trata de transferência direta e obrigatória de recursos orçamentários a Estados e Municípios, decorrentes de emendas parlamentares.

09. É dentro deste contexto, meramente esboçado, que se inserem as PECs - Propostas de Emenda Constitucional apresentadas pelo novo governo da República, sob a Presidência de Jair Bolsonaro (2019-2022). Eleito em outubro de 2018 no segundo turno de votação, com 55% dos votos válidos<sup>21</sup>, propõe-se a reformar integralmente o país, sob a alegação de que, após diversos anos de governos aleadamente esquerdistas (FHC: 1995-2003, Lula: 2003-2011; Dilma Rousseff: 2011-2016 e Michel Temer: 2016-2018), havia chegado a hora da (extrema) direita governar.

10. A que se deve este processo contínuo de reformas constitucionais que se vê no Brasil? Insatisfação de parcelas da sociedade que perdem a disputa política e buscam incessantemente *virar o jogo*, por meios constitucionais ou de força? Haverá uma luta fratricida no país, sendo impossível haver consenso de médio e longo prazo sobre regras do jogo democrático? Isso teria por base a extrema desigualdade econômica que gera uma diferença substancial na necessária *paridade de armas* do jogo eleitoral, distorcendo a lógica da democracia representativa, a qual estabelece que “*a cada pessoa corresponde um voto*”? Existirão grupos que possuem *mais poder de voto do que outros*, e que buscam sempre se manter no poder ganhando o jogo?

11. Marcelo Neves dissertou a respeito da *constitucionalização simbólica brasileira*, com os olhos voltados à Constituição de 1988, e suas normas inaplicáveis em concreto, distinguindo o papel dos ideais nelas constantes com a realidade social. Como diz Neves, com base em Luhmann: “o problema não se restringe à ‘constitucionalidade do Direito’, mas antes à ‘juridicidade da Constituição’”<sup>22</sup>. É uma boa e pertinente análise, mas com enfoque na função retórica ou simbólica que nutrem as normas constitucionalizadas que não possuem efetividade jurídica.

O que se aponta para debate neste introito é para a busca das *causas* das constantes mudanças no texto constitucional brasileiro. O que

---

<sup>21</sup> 45% foram dados ao candidato Fernando Hadad, devendo ser excluídos 21% de abstenções, 2% de votos nulos e 7% de votos em branco. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/10/29/tse-conclui-votacao-jair-bolsonaro-teve-pouco-mais-de-55-dos-votos.ghtml>

<sup>22</sup> NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Acadêmica, 1994. p. 153 et. seq.

move a sociedade (ou *frações da sociedade*) nesse rumo, seja no âmbito de Constituições criadas sob o prisma mais liberal (como a de 1891), ou as posteriores, fruto do modelo social-democrático do pós-Guerra (como a de 1946 e a de 1988)?

Penso que existe aqui um campo enorme de pesquisas que precisa ser explorado, congregando um perfil multidisciplinar no âmbito das ciências sociais.

De minha parte, sem aprofundar a análise, penso ser central a questão distributiva financeira. Não se trata apenas da questão tributária – ou seja, quem paga a conta dos gastos governamentais. O ponto é a conjugação sobre *como se reparte esse custo* (aspectos tributários) e *com quem se gasta* (aspectos financeiros). Em síntese, é saber como se opera aquilo que denominei de *orçamento republicano*, que se circunscreve entre as capacidades financeiras: a contributiva e a receptiva<sup>23</sup>. Tenho um *palpite* de que aí se encontra a gênese das eternas reformas constitucionais brasileiras, inclusive as que se referem ao controle do poder político. Trata-se de uma luta pela redistribuição financeira entre *quem paga a conta das promessas governamentais* e *quem recebe (ou não) as prestações civilizatórias decorrentes desse modelo*.

Surge a crise quando os recursos se tornam insuficientes para distribuir benesses (gasto público) aos grupos econômicos privilegiados em nosso país; ou mesmo quando eles se encontram ameaçados de serem sobre onerados (receita pública) no âmbito econômico. A crise e a busca por alterações constitucionais passam por esta luta intestina à sociedade brasileira, fraturada por desigualdades socioeconômicas e com difícil mobilidade social, como aponta relatório divulgado pelo Fórum Econômico Mundial em 21 de janeiro de 2020. Segundo o documento, um brasileiro nascido no patamar mais baixo de renda levaria nove gerações para chegar à renda média do país. Na Dinamarca, que lidera o ranking, essa ascensão social demoraria só duas gerações.<sup>24</sup>

---

**23** SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

**24** FOLHA DE PERNAMBUCO. Brasileiro mais pobre levaria nove gerações para atingir renda média do país, diz estudo. Folha de Pernambuco, Recife, 22 jan. 2020. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/economia/economia/brasil/2020/01/22/NWS,128446,10,1103,ECONOMIA,2373-BRASILEIRO-MAIS-POBRE-LEVARIA-NOVE-GERACOES-PARA-ATINGIR-RENDA-MEDIA-PAIS-DIZ-ESTUDO.aspx>. Acesso em: 03 fev. 2020.

A incessante e inclemente luta política ocorre em razão desse pano de fundo financeiro. A parcela mais pobre possui poder *de voto* “per capita”, porém a parcela mais rica da sociedade brasileira possui poder *de veto* em razão de “pecúnia” e de “influência”. Isso gera promessas eleitorais e normativas nunca cumpridas, e gestão macroeconômica para a manutenção do *status quo*, ou apenas para mudanças periféricas.

O tema merece melhor análise sob este prisma, o que escapa ao objeto deste trabalho, porém é dentro deste contexto que se inserem as PECs - Propostas de Emenda Constitucional apresentadas no primeiro ano de governo de Jair Bolsonaro.

## 2. AS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL APRESENTADAS NO PRIMEIRO ANO DE GOVERNO DE JAIR BOLSONARO

10. Depois de aprovar a PEC – Proposta de Emenda Constitucional referente à Reforma da Previdência, apresentada no início de 2019 e aprovada como a Emenda Constitucional 103, em novembro do mesmo ano, o governo se sentiu fortalecido para propor outras frentes de reforma.

No âmbito tributário, aproveitou duas PECs que tramitavam no Congresso (a PEC 45, que tramitava na Câmara dos Deputados e a PEC 110, no Senado) e desistiu de apresentar uma proposta própria. De comum acordo com os Presidentes de cada qual das Casas Legislativas, foi constituída em dezembro de 2019 uma Comissão Mista para análise dos projetos, tendo a Presidência da República decidido atuar diretamente no âmbito da Comissão, que até o presente momento ainda não foi instalada.

Propostas *próprias* de Emenda Constitucional foram apresentadas pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes, em novembro de 2019, consubstanciadas em 03 textos, que se constituíram nas PECs 186, 187 e 188. Trata-se de textos longos e com múltiplas propostas de modificação constitucional, que, caso venham a ser aprovados tal como propostos – o que é improvável –, alterarão fortemente a atual sistemática financeira brasileira e o projeto constitucional de 1988, tornando-o economicamente mais *liberal*<sup>25</sup>. Pretende-se diminuir os gastos

---

**25** Para Gilberto Bercovici a Constituição de 88 não é um projeto liberal: “A Constituição, de 1988, para desespero ou fúria de nossos autointitulados “liberais” (estariam melhor classificados como conservadores ou até reacionários), não é liberal, por maiores exercícios hermenêuticos que eles façam”. BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e dignidade da pessoa humana. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 102, jan./dez. 2007, p. 460-461.

do Estado brasileiro, reduzindo a massa de recursos antes vinculados a determinadas finalidades, várias delas para a *seguridade social*, liberando-os para livre deliberação parlamentar. Também visa estabelecer novas relações federativas no Brasil, sob o argumento de *menos Brasília e mais Brasil*, porém, em concreto, centraliza decisões e recursos nas mãos do governo central.

É impossível neste trabalho tratar em detalhes de todos os aspectos das PECs apresentadas, porém serão destacados os pontos centrais mais discutíveis dos projetos.

### 3. SOBRE A EXTINÇÃO DE MUNICÍPIOS NA PEC 188

11. No âmbito da PEC 188, batizada de PEC do Pacto Federativo, surgiu uma novidade que destaco para análise: a incorporação *compulsória* de Municípios, constante do seu art. 6º, que propõe incluir o art. 115 no ADCT, com a seguinte redação:

Art. 115. Os Municípios de até cinco mil habitantes deverão comprovar, até o dia 30 de junho de 2023, sua sustentabilidade financeira.

§1º A sustentabilidade financeira do Município é atestada mediante a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 da Constituição Federal corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita.

§2º O Município que não comprovar sua sustentabilidade financeira deverá ser incorporado a algum dos Municípios limítrofes, a partir de 1º de janeiro de 2025.

§3º O Município com melhor índice de sustentabilidade financeira será o incorporador.

§4º Poderão ser incorporados até três Municípios por um único Município incorporador.

§5º Não se aplica à incorporação de que trata este artigo o disposto no § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

§6º Para efeito de apuração da quantidade de habitantes de que trata o caput, serão considerados exclusivamente os dados do censo populacional do ano de 2020.

Informes da imprensa dão conta que 1.254 Municípios podem ser extintos caso esta norma seja aprovada<sup>26</sup>, ou seja, praticamen-

---

<sup>26</sup> TEMÓTEO, A., MAZIEIRO, G., ANDRADE, H. de. Governo propõe fundir municípios; regra atingiria quase 1 em cada 4 cidades. *UOL*, Brasília, 5 nov. 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/11/05/pacote-governo-municipios-fusao.htm>. Acesso em: 29 jan. 2020.

te um em cada quatro Municípios brasileiros seria incorporado pelo Município vizinho.

Os economistas, por força de sua profissão, têm os olhos voltados para a *eficiência* e a *eficácia* dos sistemas que gerenciam; mas os bacharéis em Direito possuem os olhos voltados para outros parâmetros, que dizem respeito ao *ordenamento jurídico*, iniciando sua análise pela Constituição.

Será constitucional tal proposta?

Observa-se que a norma proposta, em seu §5º, afasta a oitiva das populações locais, como se elas não existissem e não tivessem o direito de opinar sobre seus destinos. Sua opinião será solenemente ignorada em todo esse processo, pois a proposta de norma afasta a exigência hoje vigente de *consulta prévia, mediante plebiscito*, para a incorporação de Municípios (art. 18, §4º, CF). Por si só este texto já apontaria para violação ao art. 14, CF, que indica o plebiscito como uma forma de exercício da soberania popular. Trata-se de uma medida de força, autoritária, que prevê incorporação *compulsória*, que certamente não condiz com nossa Constituição.

12. Por outro lado, existe uma *equação financeira imprecisa*, que faz com que os indicadores estejam descalibrados. O §1º da norma proposta sugere que sejam *receitas próprias* apenas aquelas que os entes federados arrecadem diretamente, o que é um erro palmar. No caso dos Municípios, sugere-se que sejam receitas próprias apenas aquelas decorrentes de IPTU e de ISS (art. 156, CF), descartando as *receitas transferidas*, sendo translúcido que estas *também são receitas próprias*, por força da equação financeira do *federalismo cooperativo*.

Nesse sentido, é parte da receita *própria* dos Municípios, dentre outras: (1º) a quota parte do FPM – Fundo de Participação dos Municípios 23,5% de tudo que é arrecadado pela União a título de IR e IPI (art. 159, I, “b” e “d”, CF); (2º) pelo menos 50% do que é arrecadado pela União a título de ITR em seu território (art. 158, II, CF); (3º) metade do que é arrecadado pelos Estados a título de IPVA (art. 158, III, CF); (4º) a *quota-parte* do ICMS, que corresponde a 25% de tudo que é arrecadado pelos Estados, a título desse imposto (art. 158, IV, CF); (5º) os Municípios recebem também 25% do Fundo do IPI-Exportação (art. 158, §3º, CF) e (6º) 25% do montante de CIDE destinado aos Estados (art. 159, §4º, CF). Isso tudo além de (7º) 60% dos *royalties* decorrentes da exploração de petróleo, (8º) 75% dos *royalties* decorrentes da exploração de recursos minerais e (9º) 65% dos *royalties* decorrentes da exploração de hidroenergia (art. 20, §1º, CF).

Logo, o *pressuposto* financeiro da norma proposta está simplesmente descalibrado para fins da análise pretendida, pois a *composição da receita própria dos Municípios não decorre apenas de sua arrecadação tributária direta*, mas por um *conjunto solidário de transferências obrigatórias dentre a arrecadação de todos os entes federados*. Não são esmolas que a União e os Estados concedem aos Municípios, mas direitos destes em decorrência de normas constitucionais. Desse modo, centrar a atenção em apenas uma parte da arrecadação municipal como pressuposto de que tais entes federados não podem se sustentar é desviar a atenção do principal problema, que está na *qualidade* de suas *despesas*.

13. Existem outros aspectos a serem considerados, que se encontram sob análise no STF, aguardando julgamento das ADIs 4.917, 4.916, 4.918, 5.038 e 4.920. Relembrando: esse conjunto de ADIs trata do rateio dos *royalties* do petróleo. A Ministra Cármen Lúcia em março de 2013 concedeu monocraticamente uma liminar suspendendo os efeitos da Lei 12.734/12<sup>27</sup> e até hoje não levou sua decisão ao Plenário da Corte, o que está previsto para ocorrer em abril de 2020. A petição inicial da ADI 4.917, interposta pelo Estado do Rio de Janeiro, teve por subscritor o então Procurador daquele Estado Luiz Roberto Barroso, hoje Ministro do STF. Nela foram apresentados dois argumentos, dentre outros: (1) que existiria uma espécie de *direito adquirido dos entes federativos* ao repasse de recursos da forma da legislação então revogada, e também que (2) a nova norma estava infringindo o *Princípio da Confiança Recíproca* que deve presidir as relações entre os entes federados<sup>28</sup>.

Pois bem, se for reconhecido o *direito adquirido dos Estados* naquele julgamento, constatar-se-á, de forma muito mais clara e central, sua infringência nesta situação, pois aqui os Municípios serão absorvidos, *desaparecidos do mapa* (tal qual se vê no filme *Bacurau*), sem nenhuma consulta aos seus habitantes. Serão incorporados à cidade vizinha, da qual se apartaram anos antes, *cumprindo todos os requisitos constitucionais e legais então existentes*. Se existe alguma espécie de direito

---

**27** SCAFF, Fernando Facury. Os royalties do petróleo, o STF e a Federação. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 26 mar. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-mar-26/contas-vista-questao-royalties-leva-debate-federalismo-stf>. Acesso em: 29 jan. 2020.

**28** Ao raro leitor que se interessar sobre a matéria sugiro a leitura do capítulo 4 de meu livro *Royalties do Petróleo, Minério e Energia - Aspectos Constitucionais, Financeiros e Tributários*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

adquirido para os entes públicos, o núcleo central do conceito estará aqui expressado.

O mesmo sentido se verifica na questão do *Princípio da Confiança Legítima*, que deve presidir as relações entre os entes federados, consoante decisão do Tribunal Constitucional alemão<sup>29</sup>. No caso, haverá mais um motivo para a *desconfiança legítima* entre os entes da Federação brasileira. Será uma verdadeira traição aos ideais federativos que presidem nosso pacto, já tão violado. O federalismo deve permitir que as pessoas tenham qualidade de vida em qualquer lugar do país em que decidam habitar. A extinção dos Municípios, tal qual proposto, acarretará a necessidade de deslocamento dos habitantes da periferia para o centro, toda vez que for necessário adotar qualquer procedimento referente aos serviços públicos, que certamente serão mais negligenciados pela novel sede municipal. Já imaginaram como isso ocorrerá nas distâncias amazônicas?

14. Em concreto, os habitantes desses *Municípios desaparecidos* se tornarão *cidadãos de segunda categoria*, engolfados pela nova sede municipal, da qual se apartaram anos atrás. Isso diz respeito a aspectos do *narcisismo das pequenas diferenças*, estudados por Freud, que envolvem identificação de um grupo social em comparação com outros, presumidamente diferentes, como se vê entre “comunidades vizinhas, e também próximas em outros aspectos, (ao) andarem às turras e zombarem uma da outra, como os espanhóis e os portugueses, os alemães do norte e do sul, os ingleses e os escoceses etc. Deí a isso o nome de ‘narcisismo das pequenas diferenças’, que não chega a contribuir muito para o seu esclarecimento. Percebe-se nele uma cômoda e relativamente inócua satisfação da agressividade, através da qual é facilitada a coesão entre os membros da comunidade” (Sigmund Freud, *Mal-Estar na Civilização*, 1930, p. 81). Quem não conhece uma piada acerca da comunidade vizinha, como ocorre, por exemplo, na caracterização que os paulistas fazem dos cariocas e vice-versa? Projete isso entre comunidades vizinhas, hoje autônomas, que serão obrigadas a viver em conjunto, como ocorreu no passado, e da qual se apartaram obedecendo as normas legais então vigentes. Seguramente as *comunidades engolidas* serão discriminadas, e seus habitantes se tornarão *cidadãos de segunda*

---

<sup>29</sup> SCAFF, Fernando Facury. A desconfiança legítima no federalismo fiscal e a ADPF 523. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 10 jul. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-10/contas-vista-desconfianca-legitima-federalismo-fiscal-adpf-523>. Acesso em: 29 jan. 2020.

*categoria* defronte aos seus novos dirigentes municipais e à população do Município predominante. Lastimável.

15. Ousando adentrar na economia, penso que, neste assunto, deve-se ler mais Amartya Sen e menos Friedrich Hayek. Menos *financeirização* e mais *humanidade*.

Não tratarei dos aspectos políticos dessa decisão, pois refogem à análise jurídica. Deixo-os aos critérios de conveniência e oportunidade do Congresso, a quem cabe decidir a matéria.

Enfim, a *incorporação* de Municípios só pode ocorrer na forma do art. 18, §4º, da atual Carta Republicana. A proposta encaminhada, neste aspecto, viola a cláusula pétreia do federalismo, inscrita no art. 60, §4º, I da Constituição.

Sugiro não aguardar o ano de 2023 para discutir esse assunto no STF, caso esta disposição da PEC 188 seja aprovada no Congresso tal qual proposta.

#### 4. O SIGNIFICADO DE EQUILÍBRIO FISCAL INTERGERACIONAL NA PEC 188

16. Todos sabemos que as palavras importam, pois é através delas que primordialmente expressamos nossas ideias. Isso se torna ainda mais relevante em algumas áreas do conhecimento que usam palavras da linguagem usual para definir seus conceitos, tal como no Direito. A palavra *tradição*, por exemplo, tem um significado na linguagem comum (respeito aos valores consolidados de uma sociedade) e outro na linguagem do direito civil (transferência da propriedade de coisa móvel). Os exemplos poderiam se multiplicar, mas isso nos desviaria do ponto central de análise, que é o significado da expressão *equilíbrio fiscal intergeracional*, que consta da PEC 188.

Hoje vigora o seguinte texto no *caput* do art. 6º da Constituição:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

O que busca a PEC 188 é acrescentar o seguinte parágrafo único ao art. 6º: Parágrafo único. Será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional.

Aqui está o ponto central a ser analisado: qual o significado de “equilíbrio fiscal intergeracional”? Observe-se que, se aprovado este texto, será criado um “direito” a tal equilíbrio, o que é relevante e trará im-

pacto no planejamento das políticas públicas que vierem a ser estabelecidas e implantadas nos próximos anos.

17. *Equilíbrio* leva à ideia de uma balança, de estabilização, de algo que tenha *sustentabilidade*. Tem a ver com a ideia de isonomia, relativo ao princípio da igualdade, de tratar as pessoas desigualmente na medida de suas desigualdades.

*Fiscal* é um conceito central ao Direito Financeiro, que tem correlação com dinheiros públicos, seja no âmbito da receita, da despesa ou do crédito. O *orçamento fiscal* é um dos três âmbitos que a Lei Orçamentária Anual deve compreender (art. 165, par. 5º, CF).

Casar as duas primeiras expressões (*equilíbrio + fiscal*) nos leva a acreditar na necessidade de que exista uma espécie de sustentabilidade financeira, envolvendo *receita, despesa e crédito*, de tal modo que a *balança* (ou *os balanços*) se torne equilibrada, sustentável. Duas das PECs do Ministro Paulo Guedes se referem à *sustentabilidade* financeira em diversos artigos (PEC 186: art. 163, VIII; art. 164-A e seu parágrafo único; e em diversas passagens de sua justificativa; PEC 188: art. 163, VIII; art. 165, §2º; art. 164-A, parágrafo único; art. 135-A e seu §2º, I; art. 115, §§ 1º, 2º e 3º; além de diversas partes de sua justificativa).

Porém há uma terceira palavra nesse contexto, que é *intergeracional*, cujo significado implica em um olhar de uma geração à outra, de modo diferido no tempo. Nossos filhos e netos fazem parte da futura geração, a depender de já terem nascido ou não (desconheço a situação familiar do caro leitor), do mesmo modo como fizemos parte das futuras gerações a partir da ótica de nossos antepassados. É nesse *iter* entre diferentes gerações ao longo do tempo que se insere a expressão *intergeracional*.

Acrescendo este último termo ao conceito, composto de três palavras (*equilíbrio + fiscal + intergeracional*) pode-se ter uma visão mais nítida do seu significado. A ideia central é que receita, despesa e crédito devam ser utilizados não apenas no interesse da atual geração, mas também no das futuras. Ou seja, não basta olhar o *aqui e agora*, mas também o *amanhã*, à luz da *sustentabilidade financeira*. Não basta empatar a receita e a despesa em um exercício fiscal. É necessário que as finanças públicas tenham *sustentabilidade* a médio e longo prazos, com os olhos voltados em especial às *peessoas*, pois o Direito deve servir ao *homem*, e não às *finanças*.

Observando o comando normativo do *caput* do art. 6º, ao qual se pretende subordinar este parágrafo único, que introduz o conceito de *equilíbrio fiscal intergeracional*, identifica-se que ele trata dos *direitos*

*sociais*, de forma nominativa: educação, saúde, alimentação, trabalho etc. Logo, o *equilíbrio fiscal intergeracional* deve obrigatoriamente se referir a esse grupo de direitos, definidos como *sociais*. Ou seja, o *equilíbrio fiscal* buscado deve se subordinar à *intergeracionalidade* dos direitos sociais, que devem ser assegurados não apenas à atual geração, mas também às futuras. Assim, é necessário investir nas *pessoas* (na linguagem atual: *no capital humano*) não somente para lhes garantir esses direitos hoje, mas também para as futuras gerações.

18. Para John Rawls um sistema econômico não é apenas um dispositivo institucional para satisfazer desejos e necessidades existentes, mas um modo de criar e modelar necessidades futuras. Diz o filósofo:

Cada geração deve não apenas preservar os ganhos de cultura e civilização, e manter intactas aquelas instituições justas que foram estabelecidas, mas também poupar a cada período de tempo o valor adequado para a acumulação efetiva de capital real. Essa poupança pode assumir várias formas, que vão do investimento líquido em maquinário e outros meios de produção ao investimento na escolarização e na educação<sup>30</sup>.

Rawls pensava nas vantagens civilizatórias existentes na sociedade, que poderiam ser transferidas e acumuladas de uma para outra geração. Como as gerações se sucedem no tempo de maneira unidirecional, por qual motivo os contemporâneos deverão poupar para as gerações futuras? Por que não usam ou dissipam tudo na sua (atual, presente) geração? Para comprovar a existência dessa preocupação intergeracional, devem se pressupor dois aspectos: (1) As partes interessadas (as pessoas em sociedade) representam linhagens familiares, assim, as famílias presentes normalmente se preocupam (pelo menos) com seus descendentes mais próximos; e (2) o sistema de poupança que vier a ser desenvolvido deve ser aplicado de tal forma que a atual geração desejaria que a geração predecessora o tivesse seguido.

Quanto deve ser poupado pela geração atual para que essas trocas intergeracionais ocorram de forma justa é variável de acordo com o desenvolvimento de cada pessoa ou sociedade. Diz John Rawls que: “Quando as pessoas são pobres e poupar é difícil, deve-se exigir uma taxa mais baixa; ao passo que, em uma sociedade mais rica, maiores poupanças devem ser racionalmente esperadas, já que o ônus real da poupança é menor”.<sup>31</sup> Observe-se que o raciocínio de Rawls parte de

30 RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 286.

31 RAWLS, John. *Uma teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 319.

uma “lógica individual” (pessoas pobres, difícil poupança) para uma “lógica social” (sociedade rica, maior poupança).

É impossível ser específico acerca dos percentuais de poupança – prossegue Rawls –, embora se possa partir de algumas cogitações, tais como perguntar aos membros da atual geração o que se deve esperar das futuras gerações a cada nível de desenvolvimento. Nesse sentido,

imaginando-se no papel de pais, devem definir o quanto deveriam poupar para seus filhos e netos, com referência ao que se acreditam no direito de reivindicar de seus pais e avós. Quando atingirem o que pareça justo da perspectiva dos dois lados, e que inclua uma margem para melhorias circunstanciais, então a taxa justa (ou o limite de variação de taxas justas) para esse estágio está especificada.<sup>32</sup>

Mas, poupar para quê? É Rawls quem dá a resposta:

A justiça não exige que as gerações anteriores economizem para que as posteriores sejam meramente ricas. A poupança é exigida como uma condição para que se promova a plena realização das instituições justas e das liberdades iguais. (...) É um erro acreditar que uma sociedade boa e justa deve aguardar a vinda de um alto padrão de vida material.<sup>33</sup>

Não se deve usar a poupança pública que vier a ser feita visando enriquecer as futuras gerações, mas para fortalecer as instituições que permitam exercer a liberdade com maior igualdade<sup>34</sup>. Claro que essas considerações vão muito além dos direitos sociais previstos no art. 6º, incluindo, dentre outros, o direito ao meio ambiente, inserido no art. 225 da Constituição.

19. Isso aponta para duas observações: (1) Os direitos sociais devem ser assegurados *hoje*, de forma *contínua* e *permanente*, sem os quais não haverá futuro, como se exemplifica com os *direitos à educação, à saúde, ao trabalho, à alimentação, à maternidade* etc. Sem eles o *desinvestimento social* terá o mesmo efeito de uma *bomba de nêutrons* para grande parcela da população, pois exterminará as pessoas, mantendo o patrimônio<sup>35</sup>; e (2) É importantíssimo ter os olhos voltados para a

<sup>32</sup> Ibid., p. 385 et. seq.

<sup>33</sup> Ibid., p. 322.

<sup>34</sup> Para esse tema, ver: SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento Republicano e liberdade igual*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

<sup>35</sup> “A bomba de nêutrons tem ação destrutiva apenas sobre organismos vivos, mantendo, por exemplo, a estrutura de uma cidade intacta”, conforme a Wikipedia: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Bomba\\_de\\_n%C3%AAutrons](https://pt.wikipedia.org/wiki/Bomba_de_n%C3%AAutrons)

questão do crédito público, pois seu mau uso pode ocasionar o esgotamento das fontes que devem amparar esses investimentos em *capital humano*, transformando o orçamento em um instrumento de reprodução do capital, amparando primordialmente o pagamento dos juros e a repactuação do serviço da dívida. Em primeiro lugar, deve vir a pessoa humana, e o Direito Financeiro tem importante papel a desempenhar na análise e implementação desses direitos, seja para a presente, seja para as futuras gerações.

Nesse sentido – ênfase: *apenas nesse exato sentido* – é que se deve aplaudir a proposta apresentada pela PEC 188.

Não sei se foi isso que quiseram dizer quando propuseram o texto, sendo possível surgirem interpretações divergentes, em especial de pessoas pouco afeitas ao manuseio dos termos jurídicos. Registro, contudo, que mantida a atual redação proposta, não há espaço na hermenêutica jusfinanceira para outros sentidos no texto, pois as palavras empregadas necessariamente nos levam às conclusões expostas.

## 5. A PEC 187 E A EXTINÇÃO DOS FUNDOS BRASILEIROS

20. Sempre tive a convicção de que nós, brasileiros, adoramos um fundo. Temos fundos para tudo – Defesa dos Direitos Difusos, Participação de Estados e de Municípios, Criança e Adolescente, Idoso, Exportações, e por aí vai. Nem mesmo o Governo Federal sabe ao certo quantos são. Lê-se na Justificativa da PEC 187 que o mecanismo nela previsto possibilitará a extinção de “cerca de” 248 fundos. Se aprovada, a PEC permitirá “a desvinculação imediata de um volume apurado como superávit financeiro da ordem de R\$ 219 bilhões, que poderão ser utilizados na amortização da dívida pública da União”.

Fundos são regulados pelos arts. 71 a 74 da Lei 4.320/64 e se configuram como instrumentos *importantes* e *úteis* de direito financeiro que, a depender de seu uso, podem ser bons ou maus. São *importantes* porque se caracterizam como a agregação de determinado valor para ser usado em uma finalidade específica, ou seja, tornam a gestão orçamentária mais fácil, vinculando certa quantidade de dinheiro para ser usada nos objetivos traçados por lei. E são *úteis* porque, como regra geral, se o montante não tiver sido gasto integralmente em um ano, o saldo positivo deverá ser transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo – simplificando: não precisa gastar tudo em um único exercício, sob pena de perder o dinheiro, o que ocorre com mui-

tos outros recursos orçamentários (conforme expus em outro texto<sup>36</sup>). Só para se ter uma ideia da *importância* e *utilidade* desse mecanismo financeiro denominado *fundo*: ao mesmo tempo em que é apresentada uma PEC para extinção de todos os fundos, é sancionado um aporte de recursos no valor de R\$ 2 bilhões para o fundo eleitoral, para ser gasto nas eleições de 2020<sup>37</sup>.

Se tais fundos são *importantes* e *úteis*, por qual motivo o Poder Executivo federal propôs a PEC 187 para acabar com eles? Para responder a esta questão central deve-se compreender alguns aspectos sobre a dinâmica a eles aplicada.

21. A fantástica quantia de R\$ 219 bilhões acumulados nestes fundos decorre de: 1) Em face da vinculação entre uma receita e o fundo, toda vez que aquela receita ocorrer, aumentará a grana do fundo; 2) O Poder Executivo federal (os anteriores e o atual) não deixa o gestor do fundo gastar, mesmo havendo dinheiro, pois o *contingência*, isto é, efetua “limitação de empenho e movimentação financeira” (art. 9º, da LRF), tendo por foco o pagamento da dívida pública<sup>38</sup>; 3) A consequência *econômica* é que numericamente o dinheiro se acumula; a consequência *política* é que o gestor é carimbado como *incompetente*, pois alegadamente não consegue gastar, embora, *juridicamente*, esteja impedido de fazê-lo. Caso aprovada a extinção dos fundos, o montante acumulado vai virar pó, revertido para o pagamento da dívida – o que já ocorreu. Logo, a consequência *contábil* será a de *zerar* os saldos e começar *vida nova*, desvinculando a receita às finalidades estabelecidas.

Logo, se o Poder Executivo (de ontem e de hoje) tivesse permitido o gasto, o montante acumulado seria bastante menor, ou talvez sequer existisse; porém a dívida pública seria maior. Trata-se de uma *escolha*

---

**36** SCAFF, Fernando Facury. Gaste tudo, não devolva um centavo ao governo e a terceira lei de Newton. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 9 jul. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-09/contas-vista-gaste-tudo-nao-devolva-na-da-governo-terceira-lei-newton>. Acesso em: 29 jan. 2020.

**37** CONSULTOR JURÍDICO. Bolsonaro sanciona Orçamento com fundo eleitoral de R\$ 2 bilhões. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 18 jan. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-18/bolsonaro-sanciona-orcamento-fundo-eleitoral-bi>. Acesso em: 29 jan. 2020.

**38** SCAFF, Fernando Facury. O que vale mais: a Constituição ou o Anexo de Metas Fiscais da LRF? *Consultor Jurídico*, São Paulo, 29 nov. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-nov-29/contas-vista-vale-constituicao-ou-anexo-metas-fiscais-lrf>. Acesso em: 29 jan. 2020.

orçamentária que cabe ao Poder Executivo, que, embora amparada em lei, frustra as deliberações do Poder Legislativo.

22. Exatamente em razão das características acima apontadas, é que existe *uma busca desenfreada por um fundo para chamar “de seu”*. Foi o que ocorreu com o Ministério Público Federal do Paraná que, capitaneado pelo procurador Deltan Dallagnol, tentou criar um fundo para chamar “de seu” no montante de R\$ 2,5 bilhões, o que foi combatido pela então Procuradora Geral da República, Raquel Dodge, com o que concordou o plenário do STF, sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes (ADPF 568). O fato é que este caso se destacou, porém muitos outros podem ser identificados. Diversos membros do Poder Judiciário ou do Ministério Público já dirigiram as verbas de algum fundo para atividades específicas, todas meritórias, porém realizadas à margem do legislador orçamentário – isto é, do conjunto do Poder Legislativo e do Poder Executivo, de qualquer nível federativo.

Se os alegados liberais do atual governo estivessem realmente atentos, teriam argumentado que o debate está inserido na *liberdade do legislador orçamentário*, isto é, na liberdade que cada governo eleito possui em estabelecer as prioridades políticas em face das convicções pelas quais foi eleito (embora isso seja estupidamente difícil de identificar em concreto), e a quantidade de recursos disponíveis para fazer frente a tais prioridades. Logo, *teoricamente*, os recursos devem estar *livres* para que o governo eleito determine no que deve gastar os recursos arrecadados. Esta é a *ratio* da primeira parte do art. 167, IV, CF.

Porém, essa consideração *teórica* foi bloqueada pela Constituição de 1988, que estabeleceu algumas prioridades com recursos *carimbados*, isto é, *vinculados*. E isso, aparentemente, está sendo respeitado pela PEC 187, pois em sua Justificativa afastou da extinção os fundos que possuem amparo constitucional, como os Fundos de Participação dos Estados e Municípios, bem como o FUNDEB (que tem prazo certo de vigência até o final de 2020) e o Fundo Nacional de Saúde. Para *dourar a pílula da PEC*, e ver se ela passa mais fácil pela análise do Congresso e da sociedade, afirma-se que o montante que deixar de ser vinculado aos fundos poderá ser usado para a erradicação da pobreza, finalidade que, por si só já é objeto de um fundo constitucional (arts. 79 a 83, ADCT). Ora, usar o verbo de forma condicional (*poderá*) ao invés de no imperativo afirmativo (*deverá*) já aponta para o esvaziamento da pretensão normativa. Trata-se de uma *promessa para inglês ver*.

23. O fato é que existem problemas na gestão desses fundos. Excelente reportagem de Marcos de Vasconcellos indica diversos problemas na gestão do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos<sup>39</sup>, o que poderia ser projetado para vários outros. Porém, ao invés de propor *consertos ou melhorias*, o governo atual propôs a extinção de todos os fundos, o que é um erro, sob meu ponto de vista. Afinal, devemos aperfeiçoar o que está errado, mas não destruir um modelo que deu bons resultados nestes 30 anos da Constituição de 1988 – embora 165 fundos sejam anteriores a 1988, conforme exposto na Justificativa da PEC 187.

Este problema pode ser identificado através do método que foi adotado. Propõe a PEC 187 a extinção de todos os fundos que não forem confirmados por lei complementar, no prazo de dois anos após sua aprovação. Ou seja, a inércia dos Legislativos de cada nível federativo, acabará por liberar todos esses recursos para uso pelos Poderes titulares de cada fundo (art. 3º, §2º, PEC 187). A tentação do *toma-lá-dá-cá* será enorme. Recursos hoje alocados ao Ministério Público do Estado “X” poderão ser confirmados por lei complementar estadual, em face do poder de convencimento desse órgão (ou Poder) em face do Legislativo; porém no Estado “Y” isso pode não acontecer, e os recursos serem liberados para pagamento da dívida pública estadual. Seguramente, quem tiver maior poder de pressão conseguirá mais vantagens – e tudo isso sem a regulamentação da profissão de *lobista* (ou, para usar a expressão *da moda*, do *agente de relações governamentais*). O campo estará aberto para os mais diferentes tipos de pressão, legítimos e ilegítimos – a conferir.

O fato é que mesmo nos Ministérios haverá uma encarniçada disputa por verbas orçamentárias, conforme aponta Floriano de Azevedo Marques<sup>40</sup>.

---

**39** VASCONCELLOS, Marcos de. Governo usa bilhões do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos para inflar o caixa. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 31 mar. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mar-31/governo-usa-dinheiro-fundo-direitos-difusos-caixa>. Acesso em: 29 jan. 2020.

**40** BOLDRIN, Fernanda. ‘Fundos engessam orçamento, mas dão previsibilidade’, diz diretor da Faculdade de Direito da USP. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 15 jan. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fundos-engessam-orcamento-mas-dao-previsibilidade-diz-diretor-do-largo-sao-francisco,70003160111>. Acesso em: 29 jan. 2020.

O ideal seria uma revisão individualizada de cada fundo, e a adoção de medidas para seu aperfeiçoamento, descartando seu uso para o pagamento da dívida pública. Tal pagamento deve ocorrer, mas através de expressa previsão orçamentária, e não pelo mecanismo de *superávit financeiro*, que esconde a previsão exata de quanto deve ser pago, operando através de *contingenciamento* para chegar ao montante anual a ser desembolsado (que é estabelecido pela LDO, e se torna obrigatório por força do famigerado art. 9º da LRF).

Desconheço o motivo pelo qual o governo não adota tal procedimento, mas tenho uma suspeita: adotar o método *reformista* seria uma medida *gradualista*, o que não traz impacto midiático, e vai contra a ideia de *refundação da república*, que está presente nos atos, palavras, gestos e documentos do atual governo. Só *extinguindo* o que existe, mesmo que esteja funcionando bem, ou de modo razoável, é que se *refunda* algo, e não o *consertando*.

## 6. A PROPOSTA DE TRANSAÇÃO FEDERATIVA DA PEC 188 ENVOLVENDO A LEI KANDIR E OS ROYALTIES

24. É sabido que desde a promulgação da Constituição em 1988: (1º) a União é “dona” do petróleo, minério e potenciais de energia hidrelétrica, conforme o art. 20, incisos I, V, VIII e IX; (2º) toda receita obtida pela União com a venda desse “patrimônio” deve ser repartida com Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma da lei, por força do §1º do art. 20; e (3º) obedecendo a tal norma constitucional, diversas leis foram elaboradas pelo Congresso Nacional regulando o que denomino de *federalismo patrimonial*, sendo que, uma delas, a que trata da divisão dos *royalties do petróleo marítimo*, está pautada para ser julgada em abril de 2020, sob relatoria da Ministra Cármen Lúcia (ADI 4.917)<sup>41</sup>.

A denominada PEC do Pacto Republicano (PEC 188) propõe alterar o art. 20, introduzindo um §3º, que não muda nada do que acima descrevi<sup>42</sup>.

---

**41** COELHO, Gabriela. STF adia para abril de 2020 julgamento das ADIs dos royalties do petróleo. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 7 nov. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-nov-07/stf-adia-abril-2020-julgamento-adis-royalties>. Acesso em: 29 jan. 2020.

**42** Texto da proposta de §3º do art. 20: “Para assegurar o fortalecimento da Federação, a União transferirá parte dos recursos de que trata o §1º que sejam de sua titularidade a todos (os) Estados, Municípios e ao Distrito Federal, cabendo à lei estabelecer percentuais, base de cálculo e condições, bem como disciplinar critérios de distribuição que contemplem, entre outros indicadores de resultado” (parêntesis acrescido).

Prosseguindo na leitura do quebra-cabeças que são as PECs, me deparei com o art. 6º da PEC 188, que busca alterar o ADCT, introduzindo, dentre outros, o art. 91-A, assim redigido:

A transferência obrigatória de que trata o §3º do art. 20 da Constituição Federal, somente será implementada em favor dos entes federativos que renunciem a quaisquer alegações de direito sobre as quais se fundem ações judiciais, inclusive coletivas, ou recursos que tenham por objeto tema relacionado ao art. 91 deste ADCT...<sup>43</sup>

Ora, desde 1988 este rateio federativo é uma *transferência* que a União é *obrigada* a fazer aos Estados, Municípios e DF – observe-se que isso é reconhecido na primeira frase da proposta de art. 91-A.

Todavia, a proposta de art. 91-A *condiciona* a realização de tal *transferência obrigatória* à *renúncia de quaisquer alegações de direito sobre as quais se fundem ações judiciais* movidas pelos Estados contra a União sobre os repasses da Lei Kandir (art. 91, ADCT), cuja decisão terminativa já foi proferida pelo STF em favor dos Estados (ADO 25), relatada pelo Ministro Gilmar Mendes.

25. Aqui surge minha estupefação, pois a *União está propondo que os Estados renunciem os créditos* que possuem por decisão do STF, estabelecendo reposição das perdas com os repasses da Lei Kandir, a fim de que possam *receber o que já é seu desde 1988*, que são as transferências obrigatórias dos royalties de petróleo, minérios e hidro energia.

Minha *primeira* surpresa é que a União não pode estabelecer condições para transferência *obrigatórias* – pode até o fazer para transferências *voluntárias*, mas não para as *obrigatórias*.

A *segunda* surpresa é que, segundo consegui entender, a União quer transacionar sua *obrigação de pagar* (transferir a receita de *royalties*) estabelecida pela Constituição, com sua *obrigação de pagar*, estabelecida por decisão do STF na ADO 25 (reposição de perdas nos repasses da Lei Kandir).

Será que entendi bem? Usualmente *transação* envolve *compensação*, que se faz entre *créditos e débitos*, e não entre *débitos e débitos*. A União deve aos Estados nas duas situações!

---

**43** A estrutura do texto desta proposta de norma me recorda o da MP 899 (art. 3º, IV, art. 14, §2º, I e III), que criou a transação tributária no âmbito da União, que é aplicável para situações muito distintas, envolvendo a *credora* União e *devedores privados* (ou assemelhados).

É verdade que ainda são *ilíquidos* os valores que os Estados têm a receber fruto da ADO 25, pois dependem da “liquidação da sentença”, que não foi feito pelo TCU, em face da omissão do Congresso, desobedecendo o que havia sido determinado pelo STF naquela ação. A liquidação dos valores prossegue no bojo da ADO 25, ainda em trâmite no STF.

Ocorre que, se bem entendi, a transação proposta inapelavelmente contém uma *compensação de créditos* dos Estados contra a União, *nas duas situações*. Onde estarão os *débitos* dos Estados a serem *compensados* neste caso?

26. Ou não se trata de transação, mas de uma *declaração* na qual a União diz, alto e em bom som, que não pagará nada aos Estados, que devem se contentar em receber aquilo que já é seu? Talvez esse trecho da Exposição de Motivos que acompanha a PEC 188 dê uma pista para melhor entender a questão:

A lógica das contrapartidas segue o fato de que os recursos transferidos pela União precisam substituir pleitos de Estados e Municípios por mais recursos, uma vez que esses novos recursos já estão sendo transferidos dentro do novo pacto federativo. *Não há recursos para fazer a transferência mais de uma vez.*

Pode até ser que os Estados aceitem essa situação, pois estão com o *pires na mão*, tantos são os desvios de receita federativa que foram feitos desde 1988, descumprindo o pacto federativo. Quem se interessar sobre o tema, sugiro a leitura do livro que coordenei em conjunto com os professores Misabel Derzi, Heleno Taveira Torres e Onofre Batista denominado *Federalismo (s)em Juízo*, no qual são debatidas diversas lides perante o Poder Judiciário entre os entes da federação brasileira. Porém, *sob a ótica jurídica*, a proposta não parece fazer sentido.

## 7. A LIMITAÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS DA SUDAM E SUDENE ENTRE AS PECS 186 E 188 E O TCU

27. Um dos problemas centrais apontados pelos economistas e demais reformistas de plantão diz respeito ao excesso de *renúncias fiscais* no Brasil atual. Embora seja sabido que uma renúncia fiscal equivale a uma receita que deixa de ingressar nos cofres públicos, trata-se de um dos temas de mais difícil delimitação conceitual *em concreto*, sendo que o Governo Federal (os anteriores e o atual) *patinam* no assunto, incluindo como renúncias fiscais em um documento oficial denominado de DGT - Demonstrativo de Gastos Tributários um conjunto de

situações que tecnicamente não possuem identidade entre si. Já tratei do tema anteriormente<sup>44</sup>, bem como José Maria Arruda de Andrade<sup>45</sup>, dentre diversos outros.

O assunto não ficou de fora da mira do atual Governo Federal. Duas das PECs do Ministro Guedes tratam da limitação das *renúncias fiscais* (*incentivos fiscais*) no Brasil: a PEC 186 (art. 1º, que busca alterar o art. 167, e art. 6º) e a PEC 188 (art. 1º, que busca alterar o art.167, §10 e incluir o art. 167-A, inciso IX; e art. 9º).

Trata-se de um lúdimo desejo de política econômica, afinal o governo foi eleito e, dentro do jogo de forças políticas, respeitados os trâmites constitucionais, pode vir a se transformar em norma constitucional.

O problema é, mais uma vez, o método que se pretende implantar. Eis o objeto a ser analisado, sob a dicotomia entre o micro e o macro-jurídico, tema sobre o qual venho tentando esboçar algumas linhas ainda desordenadas. Analisemos a proposta para melhor compreender o problema.

A proposta é *vedar* “a criação, ampliação ou renovação de benefício ou incentivo de natureza tributária pela União, se o montante anual correspondente aos benefícios ou incentivos de natureza tributária superar dois pontos percentuais do PIB”. *Escrevendo de forma mais simples: a ideia é limitar o montante de incentivos federais ao PIB.* Aqui mora a dúvida. Alcançado esse percentual, como será feito o corte?

Imaginemos a seguinte situação: uma empresa localizada em área incentivada pela SUDAM ou pela SUDENE, e que tenha obtido incentivos fiscais regionais para deixar de pagar Imposto sobre a Renda em razão do lucro da exploração de determinada atividade econômica. Quanto maior for o êxito desta empresa, maior será a renúncia fiscal – e o objetivo da norma será alcançado, que é desenvolver aquelas regiões. Ou seja: o êxito do projeto, conforme as determinações legais, poderá implicar na revogação do incentivo. Não lhes parece haver algo estranho na construção jurídica das PECs?

---

**44** SCAFF, Fernando Facury. Os contribuintes e seus dois maridos: a incidência e a renúncia fiscal. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 22 jan. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-22/contas-vista-contribuintes-dois-maridos-incidencia-renuncia-fiscal>. Acesso em: 03 fev. 2020.

**45** ANDRADE, José Maria Arruda de. Ano mostrou necessidade de discutir seriamente a política fiscal do país. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 24 dez. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-dez-24/retrospectiva-2017-ano-mostrou-necessidade-discutir-politica-fiscal>. Acesso em: 03 fev. 2020.

Um leitor mais crítico poderá dizer que tudo tem limite, e que não se pode obter incentivos fiscais eternos. Concordarei com tal análise, mas, prosseguindo no exemplo, imagine-se que todas as empresas incentivadas, situadas nessas regiões, tenham êxito no mesmo período, e sua produção seja fortemente alavancada. De qual empresa será cortado o benefício e qual o manterá?

As PECs propõem que tais benefícios sejam reavaliados, no máximo, a cada quatro anos, “observadas as seguintes diretrizes: I - análise da efetividade, proporcionalidade e focalização; II - combate às desigualdades regionais; e III - publicidade do resultado das análises.” À luz desses critérios, a hipótese levantada não será esclarecida, pois não permite a criação de um *discrímen* entre as empresas bem sucedidas e que combatem as desigualdades regionais.

É bem verdade que as PECs propõem que tais incentivos somente sejam cancelados em 2026, tendo o Congresso Nacional “tempo mais do que suficiente para reavaliar, um a um, todos os benefícios ou incentivos de natureza tributária federais”, conforme consta da pág. 16 da Justificativa da PEC 188, que, inclusive, afirma que atualmente tais incentivos alcançam 4% do PIB.

28. Enquanto essas PECs tramitam no Congresso Nacional, o Plenário do TCU lavrou o acórdão TC 000.605/2019-0, em 22/01/20, tendo por Relator o Ministro Bruno Dantas. O foco do debate pode ser visto a partir desse trecho da ementa: “1. Medida legislativa instituidora de mecanismos de renúncias de receitas aprovada sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação vigente de finanças públicas é inexecutável, porquanto embora se trate de norma que, após a sua promulgação, entra no plano da existência e no plano da validade, não entra, ainda, no plano da eficácia, por não atender ao disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício e no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.<sup>46</sup> Esta decisão é *dinamite pura*.

Vamos ao caso. Nos primeiros dias do governo Bolsonaro (03/01/19) foi sancionada a Lei 13.799, prorrogando até 31/12/23 o prazo para protocolização e aprovação de novos projetos que venham a ser con-

---

<sup>46</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 62/2020 – Plenário. Secretaria do Tesouro Nacional. Relator: Bruno Dantas. 22 jan. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/60520190.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=af105dc0-455a-11ea-800e-894e270965a7>. Acesso em: 03 fev. 2020.

siderados prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da Sudene e da Sudam, podendo ser beneficiados (1) com a redução de 75% do imposto de renda para instalação, ampliação, modernização ou diversificação, bem como (2) pela aplicação do percentual de 30% do imposto de renda devido para reinvestimento nos empreendimentos. Ocorre que a renovação desse incentivo fiscal teria impactos fiscais relevantes em 2019, sem que a perda de arrecadação estimada em R\$ 7 bilhões tenha sido prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2019.

No dia seguinte foi editado o Decreto 9.682/19, regulamentando aquela Lei e delimitando que tais incentivos deveriam observar os limites estabelecidos no DGT - Demonstrativo de Gastos Tributários, incluídos na estimativa da receita da LOA, sendo que, para o ano de 2019, a renúncia fiscal que tivesse sido concedida, e que ultrapassasse os limites nela determinados “*somente entrarão em vigor quando implementadas as medidas de compensação*” de que trata o inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Em português*: o Decreto tentou dar um *drible* na Lei, adiando sua efetividade para um momento futuro e incerto, quando as *medidas de compensação* da isenção fossem implementadas.

Posteriormente, uma atenta unidade técnica do TCU, denominada SEMAG – Secretaria de Macroavaliação Governamental, formulou a Representação que gerou o acórdão sob comento, pois considerou que “a aprovação e sanção da matéria atinente à Lei 13.799/2019 não observou a legislação de regência de concessão dos benefícios tributários, quanto aos arts. 113 do ADCT, 14 da LRF e 114 e 116 da LDO/2019”. Instaurado o processo, diversos órgãos foram instados a se manifestar.

Destaca-se a lúcida informação da Receita Federal ao declarar que não tem condições de acompanhar em tempo real os efeitos da norma isentiva, de modo a cumprir os requisitos estabelecidos no Decreto, “uma vez que o benefício tem característica de auto fruição, de modo que se o contribuinte protocoliza o projeto e atende aos requisitos da lei, a Sudam e a Sudene não têm como negar o benefício, sob a alegação de já ter atingido a cota prevista. Nessa linha, não seria possível conhecer o valor da renúncia *a priori*, pois o lucro sob o qual incidiria o benefício só será conhecido ao término do exercício”. Bingo. Ponto para a Receita Federal que cometeu esse *sincericídio* (= sinceridade suicida) contra o Decreto presidencial.

O fato é que, ao final do julgamento, o TCU determinou à Sudam e à Sudene que somente implementem as renúncias fiscais previstas na Lei 13.799/2019 quando sobrevier a implantação de todas as condições de *eficácia* previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 114 da Lei 13.707/2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019) e no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. E determinou ao Poder Executivo que, no prazo de 180 dias, adote medidas com vistas a atender os requisitos estabelecidos naquelas normas, para que os benefícios previstos na Lei 13.799/2019 possam ter *eficácia*.

E mais, declarou “que houve exorbitância do poder regulamentar do Decreto, notadamente quanto aos seus arts. 2º e 3º, ensejando um conflito de ilegalidade entre o ato e a legislação que trata da matéria”.

28. Eis o ponto em que os dois assuntos se encontram. Como apon-tei anteriormente acerca das PECs: “outro ponto importante é a tentativa de regular as renúncias fiscais, porém como o fazer de forma macroeconômica, tal como proposto no art. 167, XIV, da PEC 188? Um incentivo fiscal concedido gera um direito individual de gozo àquela empresa por prazo certo, então, como se pode reduzir tal benefício no curso da concessão? Isso foi esboçado pelo Planalto no art. 2º, do Decreto 9.682/19, regulamentando a Lei 13.799/19, que prorrogou os incentivos fiscais para as áreas da SUDAM e SUDENE nos primeiros dias do ano. Penso que haverá alguma dificuldade em sua concretização entre o macro e o microjurídico.”<sup>47</sup>

Ou seja, *o modelo constitucional de limitação dos incentivos fiscais defendido pelo Ministro Guedes nas PECs foi implodido pelo acórdão do TCU. É bem verdade que existe enorme diferença entre uma norma constitucional e uma norma regulamentar, mas é necessário ter muita atenção ao modelo que está sendo proposto, que atenta violentamente contra a segurança jurídica individual de quem obteve o incentivo.*

O voto do Revisor, Ministro Raimundo Carrero, traz uma pista sobre a conjugação entre estas duas perspectivas. É mencionado que “trata-se de típica concorrência de interesses, pois de um lado há o interesse privado do contribuinte que se vale do benefício tributário e de outro o interesse público concernente à higidez das finanças públicas. É bem verdade que

---

<sup>47</sup> SCAFF, Fernando Facury. O Direito Financeiro em 2019: o Brasil em transe. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 24 dez. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-24/contas-vista-direito-financeiro-2019-brasil-transe>. Acesso em: 03 fev. 2020.

renúncias fiscais também são do interesse público, pois se trata de instrumento público para o atingimento de finalidades públicas, tais como o desenvolvimento de uma região, ainda que isso implique também atendimento a interesses privados”. No caso, *entendeu o Ministro Revisor que a modulação dos efeitos da decisão não ofenderia a segurança jurídica*, seja sob a perspectiva pública ou privada, pois a atuação do TCU impõe “a necessidade de atuação primariamente na perspectiva da higidez das contas públicas”, *embora o TCU não deva virar as costas “para eventuais consequências que suas decisões possam produzir na esfera privada e que atentem contra a segurança jurídica”*. A modulação dos efeitos da Lei 13.799/19 foi aprovada pelo Tribunal, como se vê.

29. Tenho receio dos impactos financeiros dessa decisão do TCU nos beneficiários da Lei 13.799/19, empresários que investem no Norte e no Nordeste, que não poderão gozar dos benefícios que lhes foram concedidos em 2019 pela Sudam e Sudene, em face de problemas na norma, que não previu as medidas compensatórias impostas pelas diversas outras normas mencionadas.

Ocorre que a Lei 13.799/19 juridicamente permanece em pleno vigor, pois não foi considerada inconstitucional pelo Poder Judiciário, seja em controle difuso ou concentrado. O TCU é que faz o alerta para sua *ineficácia*, embora a considere *existente e válida*. Como o poder do TCU é enorme internamente à estrutura governamental federal, tudo indica que a Receita Federal, Sudam e Sudene não reconhecerão os incentivos que, a despeito de tudo, *microjuridicamente* foram regularmente concedidos e se incorporaram ao patrimônio jurídico desses beneficiários, concedidos com base em uma Lei que permanece plenamente vigente.

Isso seguramente ainda vai dar muita confusão. Fica o alerta às empresas incentivadas, em face do acórdão do TCU, e ao Congresso, em face do modelo desenhado pelas PECs para o controle dos incentivos fiscais.

## 8. CONCLUSÕES

30. A ênfase jurídico-reformista constitucional ainda não está bem estudada em nosso país. Tudo indica que decorra de uma fissura do tecido socioeconômico, que necessita estabelecer regras finalísticas e detalhadas na Constituição, mas, logo após, surge uma *reação* ao que foi aprovado, e, por diversos meios, buscam-se alterações pontuais do modelo aprovado, em uma guerra política infinda.

Como referido, as causas não parecem muito claras ainda e o tema necessita de maior aprofundamento analítico.

Dentro desse contexto é que se insere a ânsia reformista identificada no 1º ano do Governo Bolsonaro, através da aprovação da Reforma da Previdência (Emenda Constitucional 103), de seu ingresso no debate sobre a Reforma Tributária no âmbito da Comissão Mista para análise das PECs 45 e 110, e as propostas de modificação do sistema financeiro e orçamentário brasileiro, também envolvendo questões federativas (PECs 186, 187 e 188).

Constata-se que todo esse movimento busca alterar fortemente a Constituição, para que adote um perfil mais liberal e descentralizador, embora sejam constatados diversos pontos em que o discurso oficial não se coaduna com as propostas apresentadas, conforme exposto ao longo do trabalho. Tudo indica que as capacidades financeiras, contributiva e receptiva, permanecerão descasadas com um dos principais objetivos da República brasileira: a de redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, CF).

Nesse sentido, vislumbra-se um período de forte litigância no Poder Judiciário, através do controle concentrado e difuso, a fim de buscar prevalecer o conteúdo pró-social e federativo da Constituição de 1988, que está sob confronto.

Será que nosso país está mesmo precisando dessa *overdose de reconstrução nacional* ou haverá muita coisa aproveitável no que já foi feito nos 520 anos de ocidentalização, quase 200 anos de independência formal e 130 anos de república proclamada? Afinal, até aqui chegamos a ter alguma relevância econômica mundial ao lado da China, Índia, Rússia e África do Sul, mirando níveis mais altos de qualidade de vida, como o dos países desenvolvidos. Será mesmo necessário *refundar a república* como vem sendo proposto? Ou serão suficientes alguns ajustes, que seguramente se fazem necessários?

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, José Maria Arruda de. Ano mostrou necessidade de discutir seriamente a política fiscal do país. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 24 dez. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-dez-24/retrospectiva-2017-ano-mostrou-necessidade-discutir-politica-fiscal>. Acesso em: 03 fev. 2020.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e dignidade da pessoa humana. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 102, jan./dez. 2007, p. 460-461.

BOLDRIN, Fernanda. 'Fundos engessam orçamento, mas dão previsibilidade', diz diretor da Faculdade de Direito da USP. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 15 jan. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fundos-engessam-orcamento-mas-dao-previsibilidade-diz-diretor-do-largo-sao-francisco,70003160111>. Acesso em: 29 jan. 2020.

BOMBA de nêutrons. In: WIKIPEDIA: a enciclopédia livre. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Bomba\\_de\\_n%C3%AAutrons](https://pt.wikipedia.org/wiki/Bomba_de_n%C3%AAutrons). Acesso em: 04 fev. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 62/2020 – Plenário. Secretaria do Tesouro Nacional. Relator: Bruno Dantas. 22 jan. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/60520190.PROC/%2520/DTR/ELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=af105dc0-455a-11ea-800e-894e270965a7>. Acesso em: 03 fev. 2020.

COELHO, Gabriela. STF adia para abril de 2020 julgamento das ADIs dos royalties do petróleo. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 7 nov. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-nov-07/stf-adia-abril-2020-julgamento-adis-royalties>. Acesso em: 29 jan. 2020.

CONSULTOR JURÍDICO. Bolsonaro sanciona Orçamento com fundo eleitoral de R\$ 2 bilhões. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 18 jan. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-18/bolsonaro-sanciona-orcamento-fundo-eleitoral-bi>. Acesso em: 29 jan. 2020.

FOLHA DE PERNAMBUCO. Brasileiro mais pobre levaria nove gerações para atingir renda média do país, diz estudo. *Folha de Pernambuco*, Recife, 22 jan. 2020. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/economia/economia/brasil/2020/01/22/NWS,128446,10,1103,ECONOMIA,2373-BRASILEIRO-MAIS-POBRE-LEVARIA-NOVE-GERACOES-PARA-ATINGIR-RENDIA-MEDIA-PAIS-DIZ-ESTUDO.aspx>. Acesso em: 03 fev. 2020.

JORNAL NACIONAL. TSE conclui votação: Jair Bolsonaro teve pouco mais de 55% dos votos. *G1*, [S.l.], 29 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/10/29/tse-conclui-votacao-jair-bolsonaro-teve-pouco-mais-de-55-dos-votos.ghtml>. Acesso em: 04 fev. 2020.

NETO, Lira. *Castelo: A marcha para a ditadura*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 314-320 e 407.

———. *Getúlio – 1882-1930: Os anos de formação à conquista do poder*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

———. *Getúlio - 1930-1945: Do governo provisório à ditadura do Estado Novo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

———. *Getúlio – 1945-1954: Da volta pela consagração popular ao suicídio*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Acadêmica, 1994. p. 153 et. seq.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

SCAFF, Fernando Facury. A desconfiança legítima no federalismo fiscal e a ADPF 523. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 10 jul. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-10/adpf-523>.

com.br/2018-jul-10/contas-vista-desconfianca-legitima-federalismo-fiscal-adpf-523. Acesso em: 29 jan. 2020.

———. Gaste tudo, não devolva um centavo ao governo e a terceira lei de Newton. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 9 jul. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-09/contas-vista-gaste-tudo-nao-devolva-nada-governo-terceira-lei-newton>. Acesso em: 29 jan. 2020.

———. O Direito Financeiro em 2019: o Brasil em transe. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 24 dez. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-24/contas-vista-direito-financeiro-2019-brasil-transe>. Acesso em: 03 fev. 2020.

———. O que vale mais: a Constituição ou o Anexo de Metas Fiscais da LRF? *Consultor Jurídico*, São Paulo, 29 nov. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-nov-29/contas-vista-vale-constituicao-ou-anexo-metas-fiscais-lrf>. Acesso em: 29 jan. 2020.

———. *Orçamento republicano e liberdade igual*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

———. Os contribuintes e seus dois maridos: a incidência e a renúncia fiscal. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 22 jan. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-22/contas-vista-contribuintes-dois-maridos-incidencia-renuncia-fiscal>. Acesso em: 03 fev. 2020.

———. Os royalties do petróleo, o STF e a Federação. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 26 mar. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-mar-26/contas-vista-questao-royalties-leva-debate-federalismo-stf>. Acesso em: 29 jan. 2020.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

TEMÓTEO, A., MAZIEIRO, G., ANDRADE, H. de. Governo propõe fundir municípios; regra atingiria quase 1 em cada 4 cidades. *UOL*, Brasília, 5 nov. 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/11/05/pacote-governo-municipios-fusao.htm>. Acesso em: 29 jan. 2020.

VASCONCELLOS, Marcos de. Governo usa bilhões do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos para inflar o caixa. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 31 mar. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mar-31/governo-usa-dinheiro-fundo-direitos-difusos-caixa>. Acesso em: 29 jan. 2020.