

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

FÁBIO AUGUSTO CARVALHO PEIXOTO

**OS IMPACTOS JURÍDICO-FINANCEIROS DA “NOVA” SISTEMÁTICA DE
RATEIO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E A AUTONOMIA
FEDERATIVA DOS ESTADOS MEMBROS: O caso de Alagoas**

Maceió
2019

FÁBIO AUGUSTO CARVALHO PEIXOTO

**OS IMPACTOS JURÍDICO-FINANCEIROS DA “NOVA” SISTEMÁTICA DE
RATEIO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E A AUTONOMIA
FEDERATIVA DOS ESTADOS MEMBROS: O caso de Alagoas**

Dissertação de mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito Público da Universidade Federal de Alagoas, como requisito necessário para a obtenção de grau de Mestre em Direito Público com ênfase na linha de pesquisa “bases constitucionais da atuação e controle do estado administrador/fiscal: entre os direitos individuais e o interesse público”.

Orientador: Prof. Dr. Gabriel Ivo

Maceió
2019

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale – CRB4 - 661

P379i Peixoto, Fábio Augusto Carvalho.
Os impactos jurídico-financeiros da “nova” sistemática de rateio do fundo de participação dos estados e a autonomia federativa dos estados membros : o caso de Alagoas / Fábio Augusto Carvalho Peixoto. – 2019.
136 f. : il.

Orientador: Gabriel Ivo.
Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas, Faculdade de Direito de Alagoas. Programa de Pós-Graduação em Direito. Maceió, 2019.

Bibliografia: f. 131-136.

1. Brasil – Política econômica. 2. Federalismo - Relações fiscais de cooperação.
3. Fundo de participação dos Estados. 4. Finanças públicas – Alagoas. I. Título.

CDU: 342.9:351.713(813.5)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS - FDA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD
MESTRADO EM DIREITO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO FINAL

Em sessão pública, no dia dezessete de maio de dois mil e dezenove, às 11 horas, na sala de convivência da OAB/AL, deu-se início à Defesa de DISSERTAÇÃO FINAL DO CURSO DE MESTRADO EM DIREITO, com área de concentração em Fundamentos Constitucionais dos Direitos, do aluno FÁBIO AUGUSTO CARVALHO PEIXOTO, orientando da Prof. Dr. Gabriel Ivo, intitulada "OS IMPACTOS JURÍDICO-FINANCEIROS DA "NOVA" SISTEMÁTICA DE RATEIO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E A AUTONOMIA FEDERATIVA DOS ESTADOS MEMBROS: O caso de Alagoas", como requisito para a obtenção do título de MESTRE. A banca examinadora foi constituída pelos seguintes docentes: Prof. Dr. Fábio Lins de Lessa Carvalho (UFAL), presidente da banca; Prof. Dr. Adrualdo de Lima Catão (UFAL); e como convidado externo, o Prof. Dr. Bruno Emanuel Tavares de Moura (UFAL). A defesa constituiu de uma apresentação oral de 20 (vinte) minutos, seguida de inquirições de 20 (vinte) minutos para cada um dos examinadores e das respostas, e foi assistida pelas pessoas que se fizeram presentes. Ao final, a Banca Examinadora reuniu-se reservadamente e decidiu em atribuir ao conteúdo do trabalho e à defesa a menção: Aprovado (3,5), com base no art. 45 do Regimento Interno do Curso. Nada mais tendo a tratar, deu-se por encerrada a defesa, sendo a presente ata assinada pelos componentes da Banca Examinadora.

Prof. Dr. Fábio Lins de Lessa Carvalho
(UFAL/AL) – Presidente da Banca

Prof. Dr. Adrualdo de Lima Catão
(UFAL/AL)

Prof. Dr. Bruno Emanuel Tavares de Moura
(docente externo/UFAL)

FDA/UFAL – Maceió/AL, 17 de maio de 2019.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a meu pai, que tanto se esforçou para me dar condições de chegar até aqui, e às minhas mães, Gleicione e Girleide, pelo incentivo, carinho e por me ensinar o valor do esforço humano, servindo-me de exemplo, e também por acreditarem em mim mais do que eu mesmo.

Aos meus irmãos e primos, pela felicidade que a convivência, as conversas e os momentos compartilhados me proporcionam, pelo carinho a mim dispendido e também pela fidelidade, indispensável para superação de momentos difíceis.

Ao meu orientador, professor Gabriel Ivo, são vários os agradecimentos. Primeiramente, por me dar a oportunidade de ser seu orientando, permitindo que eu, que já o admirava na graduação, pudesse melhorar, sendo capaz de concluir de maneira satisfatória esta missão. Pelas incontáveis horas sob sua orientação, pelos livros, e conselhos, indispensáveis para a conclusão do presente trabalho. Por fim, por seu amor e dedicação à academia, uma das fontes de minha inspiração. Espero, e acredito, que o resultado que ora apresento tenha honrado seu nome.

Aos professores Adrualdo e Fábio Lins, que participaram da banca de qualificação, pois a partir de seus apontamentos pude deixar o trabalho mais completo, e, acredito, digno do título que há muito almejo.

Agradeço, ainda, a meus amigos, por me darem suporte e tecerem comentários sobre meu trabalho, a influência deles encontra-se implícita ao longo do texto; e, por fim, pela convivência e diversas horas de conversa que tornam a árdua caminhada da vida mais suportável. Deixo meu agradecimento aos meus colegas de trabalho e, em especial, ao George, pela flexibilidade e complacência a mim dispendidos, e também por me conceder a fortuna de aprender diariamente com sua experiência, apostando em mim, no meio tantas pessoas qualificadas que gostariam de desfrutar do aprendizado que decorre da convivência diária contigo.

Em especial, à minha amada Caroline, que há seis anos divide comigo minhas inseguranças, dores, dificuldades e também alegrias, sempre paciente, cuidadosa e atenta. Seu companheirismo e sua presença foram essenciais ao resultado de minha dissertação. Sem você seria muito mais difícil.

A todos, meu muito obrigado.

RESUMO

No modelo federativo adotado no Brasil, evidencia-se a coexistência de três níveis federativos, União, estados e municípios onde, propositadamente, não dispõe de fronteiras claramente definidas para distribuição de competências entre cada um dos níveis federativos, de modo a permitir uma livre cooperação entre todos os seus componentes. Por este motivo, diz-se que o Brasil adotou um modelo cooperativo de federalismo. Nessa forma estado, pressupõe-se a garantia da autonomia plena de seus componentes, característica inerente a qualquer modelo federativo. Em países marcados por grandes desníveis sociais, econômicos e políticos entre o poder central e os demais entes federativos, ou entre entes de mesmo nível, o aspecto financeiro da federação ganha relevo como instrumento de homogeneização do ambiente federativo, há, inclusive, uma vertente que se ocupa, especificamente, do aspecto financeiro de uma federação, chamada de federalismo fiscal. Em âmbito nacional, um dos instrumentos que merecem maior destaque e relevo como instrumento de reafirmação do federalismo fiscal de cooperação é o FPE, cuja constitucionalidade da forma de rateio tem sido contestada ao longo dos anos, motivo pelo qual merece ser estudado e analisado sob o prisma da relevância que possui para as finanças de grande parte dos estados-membros, notadamente o estado de Alagoas.

Palavras-chave: Federalismo Fiscal de Cooperação. Fundo de Participação dos Estados. Alagoas.

ABSTRACT

In the federative model adopted in Brazil, there is a federation with three levels, the Union, the states and the municipalities, where, purposely, it does not have clearly defined frontiers to distribute competences between each of the federative levels, in order to allow a free cooperation among all its components. For this reason, it is said that Brazil has adopted a cooperative model of federalism. In this state form, it assumes the guarantee of the full autonomy of its components, characteristic inherent in any federative model. In countries with huge social gaps, economic and political differences between the central power and the other federative entities, or between entities of the same level, the financial aspect of the federation gains importance as an instrument of homogenization of the federative environment, there is even a is specifically concerned with the financial aspect of a federation, called fiscal federalism. At the brazilian context, one of the instruments that deserve greater prominence and emphasis as an instrument of reaffirmation of fiscal federalism of cooperation is the FPE, whose constitutionality of the apportionment form has been challenged over the years, which is why it deserves to be studied and analyzed under the prism of the relevance that it has for the finances of most of the brazilian states, especially the state of Alagoas.

Key words: Fiscal Federalism of Cooperation. States Participation Fund. Alagoas.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACO – Ação Civil Originária

ADI – Ação Declaratória de Inconstitucionalidade

ADO - Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão

AGU - Advocacia-Geral da União

ART. - Artigo

CONFAZ - Conselho Nacional de Política Fazendária

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

CTN - Código Tributário Nacional

CTN – Código Tributário Nacional

EC – Emenda Constitucional

FCO – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste

FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

FNO - Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

FPE - Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR – Imposto de Renda

LC – Lei Complementar

PGR - Procuradoria-Geral da República

PIB - Produto Interno Bruto

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PT – Partido dos Trabalhadores

RCL – Receita Corrente Líquida

RERCT - Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária

RLD – Receita Líquida Disponível

SICONFI - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

STF - Supremo Tribunal Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

TCU – Tribunal de Contas da União

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Cronologia do federalismo brasileiro	46
Tabela 2 - Relação percentual entre o PIB dos estados e o PIB brasileiro.....	59
Tabela 3 - Índice de autonomia dos estados	60
Tabela 4 – Ranking IDHM Unidades da Federação 2000.....	61
Tabela 5 – Ranking IDHM Unidades da Federação 2010.....	61
Tabela 6 - Variação temporal do percentual de arrecadação do IR e IPI destinados ao FPE...	77
Tabela 7 - Correlação FPE e Receita Corrente Líquida 2017	81
Tabela 8 - Coeficientes para distribuição de valores do FPE.....	85
Tabela 9 – Valores repartidos através dos coeficientes antigos e novos	104
Tabela 10 - Coeficientes Individuais 1995 a 2018	117
Tabela 11 - Simulação 1	119
Tabela 12 - Receita Pública Disponível <i>per capita</i>	121
Tabela 13 - Simulação 2	123

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	O MODELO DE FEDERALISMO ADOTADO PELO BRASIL.....	15
2.1	Conceito de Estado	15
2.2	Formas de Estado	16
2.3	O Estado Federal.....	18
2.4	Federalismo brasileiro	22
2.4.1	<i>Análise histórica do federalismo no Brasil</i>	<i>23</i>
2.4.2	<i>A repartição de competências entre entes federados na constituição de 1988..</i>	<i>27</i>
2.4.3	<i>A repartição de receitas entre entes federados na constituição de 1988.....</i>	<i>31</i>
2.4.3.1	<i>Os mecanismos de repartição de receitas.....</i>	<i>32</i>
3	ASSIMETRIAS FEDERATIVAS E A DISCRMINAÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS COMO INSTRUMENTO DE REAFIRMAÇÃO DO FEDERALISMO COOPERATIVO.....	36
3.1	Evolução e Relações Interfederativas no Federalismo de Cooperação	36
3.2	Federalismo Fiscal.....	41
3.3	Desníveis e Assimetrias Regionais no Brasil	46
3.3.1	<i>Federalismo assimétrico brasileiro</i>	<i>53</i>
3.3.2	<i>Fatores que contribuíram para o desnivelamento do federalismo brasileiro</i>	<i>62</i>
3.3.3	<i>A supressão da autonomia dos entes subnacionais pelo poder central</i>	<i>66</i>
3.4	A Distribuição de Rendas Como Instrumento de Redução das Desigualdades Federativas	68
4	O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL – FPE - E SEU PAPEL NA PROMOÇÃO DA AUTONOMIA FINANCEIRA DO ESTADO DE ALAGOAS: HISTÓRICO, DISTORÇÕES E CONFLITOS JUDICIAIS	72
4.1	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE: Evolução e Previsão Constitucional.....	76
4.2	A relevância do FPE nas finanças dos estados-membros e a situação de dependência apresentada pelo estado de Alagoas.....	80

4.3	A sistemática de rateio adotada pela Lei Complementar 62, de 28 de dezembro de 1989.	83
4.4	Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade Movidas Contra a Lei Complementar 62, de 1989.....	87
4.4.1	<i>Resultado das ações propostas no Supremo Tribunal Federal.....</i>	91
5	A sistemática de rateio inaugurada pela Lei Complementar 143, de 17 de Julho de 2013	96
5.1	A “Nova” Sistemática de Repartição dos Valores do FPE	98
5.2	A Repartição na Prática: Os Efeitos Financeiros da Nova Sistemática de Rateio do FPE de 01 de Janeiro de 2016 até os Dias Atuais	103
5.3	Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 5.069/DF.....	108
5.4	A Autonomia Federativa Alagoana e a Nova Sistemática de Rateio das Verbas do FPE.....	111
5.4.1	<i>Os verdadeiros efeitos da “nova” sistemática de rateio dos valores do FPE</i>	116
5.4.2	<i>O potencial de promoção da autonomia financeira alagoana escondido por trás da regra de transição</i>	119
6	CONCLUSÃO	126

1 INTRODUÇÃO

No modelo federativo adotado no Brasil, evidencia-se a coexistência de três níveis federativos, União, estados e municípios. O referido modelo, propositadamente, não dispõe de fronteiras claramente definidas para distribuição de competências entre cada um dos níveis federativos, de modo a permitir uma livre cooperação entre todos os seus componentes. Por este motivo, diz-se que o Brasil adotou um modelo cooperativo de federalismo.

Neste sentido, qualquer estado democrático que almeje se organizar sob a forma federativa deverá resguardar a autonomia plena de seus componentes, característica inerente a qualquer modelo federativo.

Por este motivo, a garantia da autonomia plena de cada um dos membros da federação afigura-se indispensável à manutenção de um ambiente federativo saudável, em que todos os membros sejam capazes de cumprir as competências que lhes foram constitucionalmente atribuídas de forma independente e satisfatória.

No caso dos modelos que se baseiam na cooperação, ou seja, nos quais encontra-se implementado o chamado federalismo cooperativo, verifica-se a existência de um dever federativo de auxílio mútuo entre os entes, inclusive, no sentido de buscar em conjunto um ambiente equilibrado, minimamente homogêneo do ponto de vista social e econômico.

Outrossim, não se pode olvidar que as atividades estatais possuem um custo e, portanto, o desempenho das atribuições de cada ente federativo está, necessariamente, ligado à existência de recursos financeiros suficientes para fazer frente a suas despesas. Sem recursos financeiros não há de se falar em autonomia plena e, conseqüentemente, torna-se impossível sustentar a existência de um estado federal.

Desta forma, a independência financeira de cada um dos componentes, de forma que estes disponham de recursos suficientes para fazer frente às despesas que lhes foram constitucionalmente outorgadas, mostra-se indispensável em um ambiente federativo sadio. Além disso, é de se ressaltar que, no âmbito de modelos federativos baseados na cooperação, a exemplo da federação brasileira, a promoção da independência financeira das unidades federativas se torna um objeto a ser buscado em conjunto.

De fato, dentre todos os aspectos envolvidos no âmbito de uma estrutura estatal organizada sob a forma federativa, o financeiro é um dos mais importantes. A autonomia financeira de cada governo é essencial para garantir a sua autonomia plena. Como dito, a autonomia de todos os membros é característica indissociável de qualquer Estado que seja considerado federal e está condicionada à existência dessa autonomia financeira por parte

destes. Em virtude da relevância incontestável, há uma vertente que se ocupa, especificamente, do aspecto financeiro de uma federação, chamada de federalismo fiscal.

Por sua vez, a autonomia financeira só pode ser garantida através de um ordenamento jurídico sólido, que institua um sistema de repartição de receitas bem elaborado, formatado através de bases estabelecidas tecnicamente e dotado de instrumentos capazes de promover a equalização de riquezas entre os entes, sob pena de, ao invés de fomentar um sistema federativo de cooperação, legitimar um sistema de subordinação federativa, marcado pela existência de desníveis e assimetrias das mais variadas ordens, como a econômica, social e política.

Aparentemente, esse é um problema que sempre assolou o modelo federativo brasileiro. As assimetrias econômicas, sociais e políticas são bastante evidentes ao longo do território. A insuficiência de recursos financeiros e, conseqüentemente, a inexistência de um ambiente capaz de conferir um grau de autonomia minimamente satisfatório às unidades, parece ser uma realidade quase que permanente no âmbito da república federativa brasileira.

A grande maioria dos estados e municípios brasileiros constantemente alegam existir um desequilíbrio entre as atribuições a que estão obrigados constitucionalmente e suas respectivas fontes de recursos. Conseqüentemente, o custeio de suas necessidades é gravemente prejudicado, o que acaba por acirrar ainda mais os desníveis federativos existentes.

Em qualquer federação o dever de equalizar as atribuições de cada nível de governo e a respectiva disponibilidade financeira para o desempenho de tais atribuições cabe ao poder central.

No Brasil, que abriga uma ampla diversidade cultural, social e econômica, a atuação da União parece destoar dos ideais federativos e caminhar no sentido da centralização política e financeira desenfreada, amesquinhando a autonomia dos entes subnacionais. Tal situação, apenas contribui para existência de um desnivelamento federativo entre o poder central e os demais entes.

Em suma, há no Brasil um ambiente gravemente assimétrico, onde se verifica uma enorme discrepância entre as competências administrativas distribuídas entre os entes e os recursos financeiros de que dispõem para fazer frente às suas despesas, implicando, assim, elevados desníveis sociais, econômicos e políticos, seja entre o poder central e os demais entes federativos, seja entre entes de mesmo nível, e tais assimetrias apenas têm se acirrado ao longo dos anos.

Por este motivo, esforços merecem ser empreendidos no sentido de investigar como se apresentam essas assimetrias, a forma como é comprometida a autonomia dos entes federativos e, por fim, como algum dos instrumentos que compõem o federalismo fiscal brasileiro podem auxiliar na redução das desigualdades federativas.

Em relação aos instrumentos jurídicos que compõem o federalismo fiscal brasileiro, inserem-se as transferências intergovernamentais, por meio das quais é realizada a partilha do produto da arrecadação tributária, muitas vezes operacionalizadas através dos fundos de participação. Dentre os últimos, o mais relevante no âmbito das finanças estaduais e, conseqüentemente, da autonomia financeira destes entes é o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, o FPE.

Os valores arrecadados pelo referido fundo são rateados entre os estados-membros com base em coeficientes de rateio que nada mais são do que o percentual do valor devido a cada estado-membro. Em 1989, a Lei Complementar nº62/89 fixou, através de seu anexo único, os coeficientes individuais de participação dos Estados e Distrito Federal no montante do FPE que, em tese, produziriam efeitos até o ano de 1991, quando deveria ser editada nova lei específica estabelecendo novos critérios de rateio.

A esse despeito, por força do parágrafo 3º, do art. 2º da citada Lei Complementar¹, os coeficientes estabelecidos em 1989 permaneceram em vigor por mais de vinte anos, determinando de maneira estanque o percentual do FPE que deveria ser distribuído a cada estado-membro brasileiro.

Entretanto, de acordo com expresse comando constitucional contido no inciso II do art. 161², o rateio do FPE deveria objetivar a promoção do equilíbrio socioeconômico entre Estados. Ocorre que o alcance de tal objetivo se torna inviável através da utilização de coeficientes de rateio fixos, visto que são incapazes de se amoldarem às contingências sociais e econômicas enfrentadas pelos estados ao longo dos anos.

Atualmente, a Lei Complementar 143/2013 encontra-se em vigor, regulamentando a forma de rateio das verbas do FPE, fundo de relevância indiscutível para garantia da autonomia financeira de grande parte dos estados brasileiros, muito embora, continue sendo alvo de discussões acerca de sua inconstitucionalidade.

¹ § 3º Até que sejam definidos os critérios a que se refere o parágrafo anterior, continuarão em vigor os coeficientes estabelecidos nesta Lei Complementar.

² II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;

O objeto do presente trabalho, apesar de perpassar pela análise da constitucionalidade da nova sistemática de rateio dos valores do FPE inaugurada pela Lei Complementar 143/2013, não se esgota nesta.

O presente estudo possui um caráter mais abrangente, qual seja, o de verificar qual a relevância das verbas do FPE para as finanças estaduais, bem como se este fundo, instrumento do federalismo fiscal de cooperação, está sendo utilizado de maneira adequada, de modo a extrair todo seu potencial de equalização e balanceamento do equilíbrio socioeconômico entre os estados e, por fim, verificar se a evolução da realidade financeira e social do Estado de Alagoas é condizente com o modelo cooperativo de federação brasileiro.

Em suma, estudaremos o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal como instrumento de reafirmação do federalismo cooperativo fiscal brasileiro e a posição federativa do Estado de Alagoas, a fim de verificar se o modelo brasileiro é, de fato, condizente com o espírito federativo constitucional.

Para tanto, o presente trabalho foi dividido em 6 capítulos, desta forma, além do primeiro, de natureza introdutória, e do último, de natureza conclusiva, o conteúdo encontra-se disposto ao longo dos capítulos 2 e 5.

No capítulo 2, o objetivo é expor noções conceituais que se relacionam com a matéria com fito de facilitar a compreensão do objeto a ser estudado e, em seguida, conferir ao leitor uma breve descrição acerca do federalismo brasileiro, passando por sua evolução histórica, repartição de competências entre entes federados na atual Constituição e o sistema de repartição de receitas entre os entes federativos.

Durante o capítulo 3, será analisado o modelo federativo brasileiro na prática, ou seja, com vistas a expor suas assimetrias e desníveis socioeconômicos que se apresentam ao longo do território brasileiro, as discrepâncias existentes entre entes federativos de mesmo nível e as existentes entre entes de níveis federativos diversos, bem como os possíveis fatores que contribuíram para o acirramento dessas assimetrias e, por fim, analisar-se-á como a distribuição de rendas pode servir de instrumento para redução das desigualdades federativas.

Já no capítulo 4, será exposto o papel do FPE na promoção da autonomia financeira do estado de Alagoas. Para tanto, será necessária a análise da evolução histórica e da previsão constitucional desse instrumento de repartição de rendas entre os entes federativos.

A relevância do FPE nas finanças dos estados-membros e, especificamente, nas finanças do estado de Alagoas será exposta através da análise de dados da Secretaria do Tesouro Nacional. Além disso, será esclarecida a antiga sistemática adotada pela Lei Complementar 62, de 28 de dezembro de 1989, bem como as ações declaratórias de

inconstitucionalidade movidas contra a mesma e, por fim, o resultado da análise da matéria pelo STF.

No capítulo 5, é esclarecida a complexa a sistemática de rateio inaugurada pela Lei Complementar 143, de 17 de julho de 2013 e os efeitos financeiros da nova forma de rateio dos valores do FPE desde sua implantação até os dias atuais.

Além disso, abordar-se-á a ADI 5069/DF, movida pelo Governador do Estado de Alagoas, com o intuito de verificar a persistência, ou não, dos vícios de inconstitucionalidade que supostamente maculam a atual sistemática de rateio do FPE.

Por fim, o capítulo terá como derradeiro objetivo relacionar a autonomia federativa do Estado de Alagoas e a nova sistemática de rateio das verbas do FPE, a fim de esclarecer se, e em que medida, este instrumento seria capaz de ampliar a independência financeira do referido estado.

Em seguida, e transcorridos todos os capítulos, será realizada uma análise conclusiva com intuito de esclarecer o papel Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal como instrumento de reafirmação do federalismo cooperativo fiscal brasileiro e sua relevância para o estado de Alagoas.

2 O MODELO DE FEDERALISMO ADOTADO PELO BRASIL

2.1 Conceito de Estado

A insuficiência do ser humano em sua individualidade fez com que este passasse a formar grupos, conduzindo-o, naturalmente, à convivência em coletividade. Esta forma de sobrevivência implicou na necessidade de criação de uma instituição capaz de gerir os interesses da vida em conjunto, harmonizando da melhor maneira possível, os conflitos inerentes à toda comunidade. A evolução de tal instituição deu origem ao que conhecemos atualmente como Estado.

Ainda que primitivo e pouco organizado, o poder político com objetivo de unir determinado povo sob um mesmo território sempre existiu. Apesar de haver registros de centros de poder que se formaram há mais de três milênios, atribui-se à Maquiavel o primeiro emprego do termo “Estado” da forma que utilizamos hodiernamente³. Apesar disso, alguns autores afirmam que a palavra “Estado” como sinônimo de uma sociedade política só haveria surgido século XVI, o que os levou à conclusão de que não haveria existido Estado antes do século XVII⁴.

Modernamente, em relação à definição e estruturação do Estado, a maioria dos autores indica, ao menos, três elementos básicos, capazes de caracterizar determinado centro de poder político como Estado. Dentre os elementos, dois são de ordem material, quais sejam o território e o povo e, em relação ao último, de natureza formal, verifica-se certa divergência, sendo mais comum o uso de elementos como poder, autoridade, soberania e governo⁵. Hans Kelsen também define o Estado como a composição de três elementos: a população, o território e o poder, que deveria ser exercido por um governo estadual independente.⁶

Outrossim, a conceituação geral do Estado pode ser, conforme ensina o Professor Gabriel Ivo, enunciada como “uma população que reside num determinado território, numa situação de obediência a um poder ou governo”⁷. Podemos entender o Estado como sinônimo de uma sociedade politicamente organizada que reúna um povo, em um determinado território sob a égide de um mesmo poder político ou governo.

³ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 10.

⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 28. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 51.

⁵ Ibid. p. 71.

⁶ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 4ª ed. Coimbra: Arménio Amado Editora, 1976, p. 386.

⁷ IVO, Gabriel. **Constituição Estadual: competência para elaboração da constituição do estado-membro**. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 71.

Como sociedade política, os Estados têm como fim geral o bem comum, propiciado através da manutenção de um ambiente que permita a seu povo o desenvolvimento integral da personalidade de seus integrantes. O Estado constitui, portanto, um meio para que seus particulares possam alcançar seus objetivos pessoais⁸.

Em busca da consecução de suas finalidades, é inevitável que o Estado tenha que intervir na vida das pessoas, ainda que a intensidade desta intervenção possa variar de acordo com os valores e objetivos que cada coletividade almeja alcançar ou preservar. Como gestor dos interesses de determinado grupo social situado em um território, o Estado foi historicamente estruturado para satisfazer as necessidades coletivas, promovendo o bem comum, através da prestação de serviços e fixação de regras de convivência de seus membros.

Várias razões tornam imprescindíveis a existência da figura do Estado, atuando nas mais diversas áreas, ora como regulador de atividades, ora prestador de serviços ou ainda como redistribuidor de riquezas e promotor de justiça social⁹. Cada Estado se organiza da maneira que acredita ser mais adequada para que suas finalidades possam ser alcançadas de forma eficaz e satisfatória.

2.2 Formas de Estado

A existência de diversas formas de Estado torna possível a verificação de diferenças, peculiaridades e semelhanças na ordem jurídica de cada um destes. Neste contexto, os Estados podem ser classificados levando em consideração uma série de critérios, tais como origem, dimensão, forma de governo, regime de governo, localização e também quanto à forma de distribuição de poder dentro do seu território¹⁰. Esta última parece bastante adequada, além de indispensável, aos objetivos almejados no bojo do presente trabalho.

Ao organizar a distribuição territorial do poder político, o Estado pode adotar várias formas que serão identificadas a partir dos diferentes graus de centralização que atinjam.¹¹ Classicamente, em relação à forma de distribuição do poder político dentro de um mesmo território, o Estado pode receber classificações diversas, a depender da existência

⁸ Ibid. p. 108.

⁹ CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 3.

¹⁰ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 13.

¹¹ IVO, Gabriel. **Constituição Estadual**: competência para elaboração da constituição do estado-membro. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 77.

concomitante de mais de um centro de poder político dentro de seu território. Neste sentido, o Estado poderá ser considerado como simples ou unitário; ou composto, também chamados complexos. Em suma, o critério básico de distinção para fins de classificação quando à forma de Estado é a unidade ou pluralidade de poderes políticos dentro de seu território.

Todos os Estados admitem, em alguma medida, a descentralização territorial, por meio da criação de comunas, municípios, condados ou qualquer outro congênere, ou mesmo a descentralização administrativa de nível institucional ou funcional, através de órgãos públicos, associações e outros institutos. Apenas alguns Estados admitem a descentralização política que, por sua vez, é capaz de justificar uma classificação específica¹².

Os Estados que são dotados de apenas uma ordem de poder político, invariavelmente localizado no poder central, são chamados de unitários. Possuem apenas uma cúpula ou núcleo de poder político. Vale ressaltar que esta forma de organização, não exclui, todavia, a indispensável descentralização administrativa de competências, que pode se dar nos mais variados graus. Em algumas situações, a descentralização dentro de um Estado unitário pode, inclusive, conferir certa autonomia regional ou local e, apesar de haver distribuição de competências administrativas através da criação de comunas, províncias ou condados, a manutenção do poder e autonomia política de maneira centralizada em apenas um núcleo é suficiente para a classificação do Estado como unitário¹³.

Em paralelo, quando, sob um determinado território, existem duas ou mais ordens de poder político concomitantemente, estaremos diante de um Estado composto, ou complexo.

Os Estados complexos podem se apresentar através de, ao menos, quatro formas: união real, união pessoal, confederação e federação. Na união real, há a junção de dois Estados que conservam suas autonomias administrativas, mas constituem apenas uma pessoa jurídica de direito internacional, ou seja, soberana; já na união pessoal verifica-se, também, a união de dois Estados, muito embora neste caso ambos conservem sua soberania e são governados pela mesma pessoa. Poderemos ainda estar diante de uma confederação, conceituada como uma união contratual de Estado soberanos (nacional e internacionalmente) com o objetivo de estabelecer tarefas comuns, tais como a defesa do território, garantir a segurança interna, fortalecimento de relações econômicas, dentre outras¹⁴, ou, poderemos estar diante de uma federação.

¹² MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 298.

¹³ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 14.

¹⁴ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 14.

No caso da federação, apesar de também agrupar em um mesmo território mais de uma ordem de poder político, apenas o ente central é dotado de soberania, o poder político dos demais entes é reconhecido apenas internamente.

Hans Kelsen aborda a existência concomitante de poderes políticos sob um mesmo território sob a ótica normativa:

No caso acima mencionado, de uma descentralização parcial da ordem jurídica nacional, a descentralização aplica-se somente ao escalão de normas individuais; a constituição e a legislação ficam centralizadas, e apenas a administração e o judiciário são parcialmente descentralizados: a esfera territorial de repercussão de certas normas individuais baixadas por autoridades administrativas ou tribunais é restrita. Essas normas são normas locais. Isso significa que a competência territorial das autoridades administrativas e dos tribunais é restrita. São autoridades locais, tribunais locais.¹⁵

Na mesma linha, as consequências jurídicas de um Estado cuja forma de organização é federativa foram anotadas pelo Professor Gabriel Ivo quando afirma que a proposição descritiva de que um Estado é repartido por diversas regiões, como é o caso do Brasil, tem o significado, para o Direito, de que o ordenamento jurídico desse Estado contém normas com âmbitos territoriais de validade diversos¹⁶.

Além disso, nos Estados cuja forma de organização do poder político é a federativa, pressupõe-se uma repartição constitucional das competências estatais entre, ao menos, dois entes federados.

2.3 O Estado Federal

Inicialmente cumpre esclarecer que nenhuma concepção doutrinária considera o federalismo como oposto à unidade do Estado, muito pelo contrário, o objetivo do federalismo é a garantia da unidade estatal, mas sem desconsiderar a sua pluralidade. A unidade do Estado, em verdade, está na essência da organização desse modelo estatal. Para garantir a unidade (fim), o Estado possui determinada forma de organização (meio), que poderá ser mais ou menos centralizada. A autonomia dos entes que compõem a federação não

¹⁵ KELSEN, Hans. Formas de organização estatal: centralização e descentralização. **Revista de Direito Administrativo**. FGV: Rio de Janeiro. V. 4, 1946. P. 55-56.

¹⁶ IVO, Gabriel. **Constituição Estadual**: competência para elaboração da constituição do estado-membro. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 77.

se contrapõe à unidade do Estado em si, mas apenas à ideia de que o poder político emanará de um único centro¹⁷.

Sob o prisma filosófico-moral, as formas federativas de Estado são estruturas adaptáveis, que permitem o respeito das diversidades e pluralidade e, ao mesmo tempo, assegura a unidade estatal. O federalismo permite a manutenção da unidade da nação sem a supressão da variedade cultural de uma civilização. O federalismo externa uma vontade geral de cooperação¹⁸.

De todas as formas de organização estatal, o modelo federalista é o que apresenta a maior complexidade, pois conjuga vários centros de poder político, todos dotados de autonomia, constituindo, portanto, uma aliança entre estados. Antônio Roberto Sampaio Dória define o federalismo como:

(...) a fórmula histórico-programática de composição política que permita harmonizar a coexistência, sobre idêntico território, de duas ou mais ordens de poderes autônomos, em suas respectivas esferas de competências. Ambicionaram os Estados, que adotaram, alcançar a unidade nacional através da diversidade regional e estabelecer um sistema de equilíbrio de poderes, pelo contraste das autonomias paralelas, numa época de domínio absoluto de monarquias centralizadas.¹⁹

Desde a antiguidade clássica existiram exemplos da reunião de povos e tribos que se associavam para consecução de objetivos mútuos, muito embora essas alianças tenham sido apenas temporárias e limitadas a objetivos específicos. Por este motivo, apesar de reconhecer que outros estados já haviam formado alianças entre si, Dalmo de Abreu Dallari afirma que o estado federal nasceu, de fato, em 1787, com a constituição dos Estados Unidos da América, visto que neste caso houve um instrumento jurídico que concretizou a aliança das colônias norte-americanas preservando a soberania, liberdade e independência de cada uma delas²⁰.

Vale ressaltar que a classificação de um Estado como federal não se dá pela mera reunião de nações para atingir determinado fim, faz-se necessária a constatação de algumas características básicas, comuns à maioria dos Estados considerados federais.

Inicialmente, como retratado por Juan Fernando Badía, a conciliação entre estados-membros, inerente a qualquer modelo de Federação, se sustenta em dois princípios basilares: o princípio da autonomia e o princípio da participação. Enquanto o princípio da autonomia é inerente à percepção de uma coletividade como um esfera de governo, que conserva suas

¹⁷ BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 147.

¹⁸ BADÍA, Juan Fernando. **El estado unitario, el federal y el estado autonomico**. 2. Ed. Madri: Editorial Tecnos, 1986, p. 87-88.

¹⁹ DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. **Discriminação de Rendias Tributárias**. São Paulo: José Bushatsky, 1972, p. 9.

²⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 28. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 256

próprias características e organização, o princípio da participação é inerente à formação de um estado em que, ao invés da subordinação dos entes periféricos ao ente central, tal como em um estado unitário, seja possível uma relação de colaboração entre todos os componentes político de um Estado²¹.

Já maior parcela da doutrina contemporânea nacional, da mesma forma como José Maurício Conti, aponta características consideradas fundamentais à organização de um Estado sob a forma federativa: (i) existência de, ao menos, duas esferas de governo; (ii) autonomia das entidades descentralizadas, que compreende as autonomias política, administrativa e financeira; (iii) organização do Estado expressa em uma constituição; (iv) repartição de competências entre as entidades descentralizadas; (v) participação das entidades descentralizadas na formação da vontade nacional; (vi) indissolubilidade²²²³.

Interessante síntese acerca das características do federalismo é apontada por George Anderson, quando afirma que se há uma essência do federalismo, esta seria “A existência de duas ordens de governo constitucionalmente estabelecidas com um grau de autonomia autêntica em relação à outra, sendo os governos de cada nível responsáveis perante seus respectivos eleitorados (tradução nossa)”²⁴.

O Estado federal é composto por mais de uma ordem de poder político, é possível observar além das normas centrais, válidas para todo o Estado, a existência de normas regionais ou locais que, por sua vez, possuem validade dentro de sua circunscrição territorial dos respectivos entes federados. Apesar disso, para um observador externo ao Estado, aparentemente não há essa diversidade de ordens normativas:

Posicionando-se o observador do lado de fora, destacado do Estado Federal, não nota a diversidade normativa. Para o Direito das Gentes há apenas Estados, não importa se federal ou unitário. Federal é conceito de direito interno dos Estados, direito constitucional. O Estado Federal, portanto, como utilizado frequentemente, significa Estado que por sua Constituição se fez federativo –alto grau de descentralização.²⁵

Justamente por esse motivo é que a autonomia política conferida aos entes federados é um dos traços mais fortes do federalismo. No Estado federal a descentralização não pode ser

²¹ BADÍA, Juan Fernando. **El estado unitario, el federal y el estado autonomico**. 2. Ed. Madri: Editorial Tecnos, 1986, p. 86.

²² CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 10.

²³ MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 309.

²⁴ “La existencia de dos órdenes de gobierno constitucionalmente establecidos con un grado de auténtica autonomía respecto del outro, siendo los gobiernos de cada nivel responsables antes sus respectivos electorados” ANDERSON, George. **Uma introducción al federalismo**. Madrid: Marcial pons, 2002, p. 22.

²⁵ IVO, Gabriel. **Constituição Estadual: competência para elaboração da constituição do estado-membro**. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 81.

mínima, meramente administrativa, em verdade a descentralização deverá ser máxima, ou seja, deve haver uma descentralização política. A liberdade política dos entes não pode ser conferida de forma discricionária pelo poder central pois, se assim o fosse, estaríamos diante de uma desconcentração administrativa, na qual o Governo central estaria em um patamar hierárquico superior aos demais. O modelo federal não admite a superioridade entre os entes.

26

Apesar disso, mesmo quando reunidos traços suficientes para definição de um Estado como federal, não há um modelo padrão, cada Estado guarda características específicas quanto a sua formação e organização que, por sua vez, exercem uma influência direta sobre os graus de descentralização daquele modelo²⁷. Todo Estado apresenta contornos peculiares, a ponto de termos afirmar que o estudo da forma federativa de um Estado só é possível pelo estudo de sua Constituição, que é o estatuto jurídico da federação. Cada Estado pode ser conhecido por suas individualidades naturais, sociais, políticas, jurídicas e econômicas. Por isso é que se pode afirmar que não há dois modelos federativos idênticos²⁸. Estudar federalismo não é o mesmo que estudar federalismos.

O mais importante em uma federação é a administração de um ambiente que permita a convivência harmônica das ordens de poder. A manutenção do pacto federativo, que une os entes federados, só é possível através da existência de mecanismos jurídico-constitucionais que garantam um arranjo que vise à cooperação entre eles.²⁹

Estas peculiaridades, inerentes a cada modelo de federalismo, justificam a existência de diversos tipos de federalismo, que podem ser classificados de acordo com sua origem, forma de organização e existência de desníveis econômicos.

As federações diferem enormemente em sua composição social e econômica e em suas instituições. Incluem países muito grandes e muito pequenos, países ricos e pobres, países que têm populações muito homogêneas e muito diversas. Algumas federações são democracias duradouras, enquanto outras têm uma história mais recente e turbulenta da democracia (tradução nossa).³⁰

²⁶ BASTOS, Thiago Guerreiro. Federalismo. In: NETO, Celso de Barros Correia; LONGO, Ana Carolina Figueiró (Orgs.). **Pacto federativo**. 1 ed. Brasília: IDP, 2015, p. 280.

²⁷ ALVES, Raquel de Andrade Vieira. **Federalismo fiscal brasileiro e as contribuições**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 10.

²⁸ IVO, Gabriel. **Constituição Estadual: competência para elaboração da constituição do estado-membro**. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 96.

²⁹ AWAZU, Luís Alberto de Fischer. **O federalismo brasileiro e o desenvolvimento nacional: a cooperação como elemento de equilíbrio na federação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 18.

³⁰ “Las federaciones diferencian enormemente en su composición social y económica, y en sus instituciones. Incluyen a países muy grandes y muy pequeños, a países ricos y pobres, a países que tienen poblaciones muy homogéneas y muy diversas. Algunas federaciones son democracias duraderas, mientras otras tienen una historia de democracia más reciente y turbulenta”. ANDERSON, George. **Uma introducción al federalismo**. Madrid: Marcial pons, 2002, p. 20.

O que, ao menos em teoria, deve sempre existir em uma federação é a promoção do equilíbrio entre os entes, inerente ao jogo político de cada Estado, não havendo, desse modo, padrão ou modelo a ser seguido, mas sim experiências que almejam obter a estabilização e o pleno desenvolvimento.³¹

Pode se dizer que os Estados organizados sob a forma federativa constituem, por natureza, um ambiente fértil para construção de uma sociedade democrática e pluralista, já que seu fundamento é alicerçado na união de entes autônomos que deverão conduzir o poder político de forma conjunta e harmônica, de maneira a permitir a acomodação de interesses nacionais, regionais e locais, concomitantemente. Além disso, apenas um ambiente democrático seria capaz de promover de maneira adequada a autonomia dos entes federativos, indispensável a esta forma de Estado.

Apesar disso, a maior parte dos Estados, atuais ou antigos, foram constituídos sob a forma unitária. Isso não significa que o modelo simples deve ser considerado melhor que os modelos organizacionais adotados pelos Estados compostos. Como já dito, o modelo federalista é a forma mais complexa de associação de poderes políticos face à grande dificuldade de repartir de maneira adequada as competências de cada ente e, ao mesmo tempo, conferir recursos ou fontes de recursos suficientes para que estes possam fazer frente às incumbências que lhes foram conferidas constitucionalmente, de todo modo, isso não significa que os modelos unitários sejam preferíveis ou melhores.

O federalismo é adequado para alguns países, mas não para todos. Cada Estado deve estudar bem e implantar de maneira apropriada a forma de organização política que lhe seja mais compatível e eficiente na promoção de seus objetivos.

Por fim, é interessante notar que apesar de todas as complexidades de um modelo federativo, vários Estados se organizaram, recentemente, sob esta forma, o que pode significar que a forma federativa de Estado está sendo reconhecida como capaz de promover, de forma satisfatória, a consecução dos objetivos de uma nação³².

2.4 Federalismo brasileiro

³¹ BASTOS, Thiago Guerreiro. Federalismo. In: NETO, Celso de Barros Correia; LONGO, Ana Carolina Figueiró (Orgs.). **Pacto federativo**. 1 ed. Brasília: IDP, 2015, p. 281.

³² DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 28. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 255.

2.4.1 *Análise histórica do federalismo no Brasil*

Como dito, nenhum modelo de federalismo é igual a outro. Todos os Estados carregam características marcantes em desenho político, jurídico e administrativo, de modo que só se afigura possível entender um sistema federativo, suas nuances e seu funcionamento a partir do estudo dele próprio. Repito, estudar federalismo não é o mesmo que estudar federalismos. Desta forma, para que exista a possibilidade de analisarmos de forma crítica o modelo de federalismo pátrio é essencial conhecê-lo bem. Por sua vez, afigura-se interessante analisar, ainda de maneira breve, um pouco do contexto histórico que deu origem ao modelo de federalismo atualmente adotado em nosso país.

No Brasil, o modelo federalista teve origem com a queda do império, em 15 de novembro de 1889. Após a proclamação da república pelo marechal Deodoro da Fonseca, a federação pôde ser implantada em nosso país, o que, por sua vez, iniciou-se através do decreto nº 1, também de 15 de novembro daquele mesmo ano e, posteriormente, se consolidou através da constituição de 1891. O referido diploma constitucional, de viés liberal e sintético, notadamente seguindo o modelo adotado pelos Estados Unidos, confirmou o modelo federativo de organização do poder político no Brasil, estabelecendo, assim, igualdade entre os estados-membros³³.

Vale lembrar que, de forma diversa dos Estados Unidos, cujo federalismo resultou da união entre Estados soberanos, no Brasil, o processo de construção do federalismo é fruto da desagregação do poder central do império após a proclamação da república, ou seja, o poder político foi distribuído do centro para periferia. Este processo de formação justifica sua classificação como um modelo de federalismo por desagregação, ou centrífugo, visto que o poder político era inicialmente concentrado em um único ente e, passou a ser exercido por, ao menos, duas esferas de poder.

Apesar de se verificar uma tendência centralizadora na maioria das federações atuais, essa predisposição à centralização é muito mais visível nos países cujo federalismo surgiu a partir de um movimento de desagregação, como é o caso do Brasil. Talvez por esta tradição unitarista, tenha sido possível, ao longo dos anos, verificar uma tendência monárquica dos Presidentes no início de nossa República, várias vezes marcado pelo uso abusivo do instituto da intervenção federal nos estados-membros³⁴.

³³ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 302.

³⁴ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 304.

Inicialmente, verifica-se que os mecanismos de repartição de receitas adotado ao longo das cartas constitucionais foram, em relação a outros países, bastante originais, bem como sofreram diversas alterações ao longo do tempo. Tantas modificações justificam, de acordo com Dória, a divisão da história do federalismo nacional em três fases que, por sua vez, são determinadas a partir de fatores como: o grau de autonomia política e financeira recíprocas, a intensidade e harmonia das relações interfederativas e a progressiva rigidez do sistema.³⁵

De acordo com o autor, sob a égide da Constituição de 1891, verificou-se a predominância de tendências centrífugas, cooperação e solidariedade financeira reduzidas e a possibilidade de bitributação. Tal fase tem como resultado a insuficiência de arrecadação, um modelo tributário arcaico, improdutivo e empírico e uma pequena absorção do produto interno bruto.

Já sob a égide das Constituições Federais de 1934, 1937 e 1946, teve início um período de predominância da centralização política e financeira, com a manutenção de relativa autonomia dos estados. Apesar disso, era possível notar a aceleração da solidariedade financeira federal e a tentativa de harmonização dos sistemas tributários dos entes federados. Já nessa fase, se percebia o crescimento das rendas federais, o início das distribuições de receitas entre os entes, o aperfeiçoamento do sistema tributário e a consequente melhoria econômica.

Por fim, a partir da Emenda Constitucional 18, de 1º de dezembro de 1965, e da Constituição de 1967, o federalismo fiscal brasileiro foi marcado pela hipertrofia das rendas da União em relação aos estados e municípios, o que deu origem à necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de repartição de receitas entre os entes.

De fato, apesar de ter inaugurado a forma federativa de organização política no Brasil, a constituição de 1891 não avançou em relação à promoção da autonomia e cooperação entre os entes federados. Não previu qualquer mecanismo para repartição de receitas, deixando cada estado responsável pelo custeio de suas próprias necessidades. Neste contexto, a União só prestaria socorro em caso de calamidade pública, o que contribuiu para acentuação das desigualdades regionais.³⁶

A constituição de 1934 traduziu esse viés centralizador, oriundo da tradição unitarista de nosso passado imperial. Muito embora, a carta constitucional mantivesse a forma federativa de organização, ao mesmo tempo, nela se encontrava nítidos traços centralizadores,

³⁵ DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. **Discriminação de Rendas Tributárias**. São Paulo: José Bushatsky, 1972, p. 42-44.

³⁶ ALVES, Raquel de Andrade Vieira. **Federalismo fiscal brasileiro e as contribuições**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 24.

a exemplo de uma extensa lista de atos de competência privativa da União, além de um acréscimo de hipóteses que justificavam a intervenção federal nos estados-membros³⁷. Não obstante seu caráter centrípeto, a constituição de 1934 buscou, ainda que forma singela, a promoção da cooperação entre os entes federados, sobretudo através da criação de impostos regionais, cujo produto era repartido entre estados e municípios.

Essa tendência intervencionista que marcou a carta de 1934 também se fez presente na constituição de 1937 que, por sua vez, apresentou um retrocesso em relação à repartição do produto da arrecadação dos tributos entre os entes da federação, principalmente em virtude da supressão do auxílio aos estados da região Nordeste, concedido pela constituição anterior, e o fim da repartição do produto dos impostos residuais, que passaram a ser destinados à entidade tributante³⁸. Conseqüentemente, o modelo federal, que possui como pressuposto a autonomia de seus entes, restou enfraquecido.

Em 1946, o processo federativo recebeu mais uma guinada para o caminho da descentralização. A referida carta buscou devolver a autonomia dos Estados e conferiu autonomia aos municípios. Pela primeira vez, durante toda a história constitucional de nosso país, o constituinte deixou expressa sua preocupação com as desigualdades regionais e destinou parcela das receitas da União para projetos de desenvolvimento da região do Nordeste e da Amazônia³⁹. A partir da constituição de 1946, passou a se observar um crescimento da autonomia dos estados-membros, indispensável a qualquer modelo de federação, marcado pela ampliação dos poderes políticos e fiscais dos estados e pela restauração de transferências estabelecidas em 1934, além da criação de novas espécies que acabaram por beneficiar os municípios brasileiros com participação na arrecadação de tributos estaduais e federais.

Apesar dos avanços que haviam sido inaugurados, a expansão e amadurecimento de nossa federação foram prejudicados durante um período de 20 anos, marcados pelo regime militar que teve início através do Golpe Militar de 1964.

Durante esse período, o Brasil passou por uma nítida centralização política e fiscal que, por sua vez, inviabilizou a manutenção de um ambiente de autonomia e equilíbrio entre os entes federativos, características básicas de qualquer modelo de federação. O período de centralização foi reconhecido, inclusive, por autores estrangeiros:

³⁷ CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 22.

³⁸ ALVES, Raquel de Andrade Vieira. **Federalismo fiscal brasileiro e as contribuições**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 25.

³⁹ AWAZU, Luís Alberto de Fischer. **O federalismo brasileiro e o desenvolvimento nacional: a cooperação como elemento de equilíbrio na federação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 64.

O período da ditadura, de meados da década de 1960 a meados da década de 1980, foi marcado por fortes tendências centralistas, com um papel claramente dominante do governo federal e de suas empresas na gestão de recursos públicos, bem como na economia como um todo (tradução nossa).⁴⁰

Muito embora no início deste regime ainda fosse possível notar traços da tendência federalista que passou a se desenvolver com o fim do império, a exemplo da Emenda Constitucional 18 de 1965 que incrementou a distribuição das receitas tributárias e criou os fundos de participação, a constituição de 1967 reduziu drasticamente a autonomia dos Estados, marcada pela centralização de receitas na União, que se deu através da reforma tributária de 1966-1967.

Desta forma, ainda que os fundos de participação e outros mecanismos de repartição de receitas existissem, a maior parte dos valores ficavam com a União o que, sem sombra de dúvidas, fragilizava a autonomia dos entes subnacionais⁴¹. Zimmermann resume bem o período de enfraquecimento suportado pelos estados-membros durante este período:

A grande concentração de poderes nas duas constituições de 1967 e 1969, conferidas à União, não obstante o enfraquecimento dos poderes reservados aos Estados-membros e o aumento dos poderes imperiais do Presidente da República, converteram o chefe do Executivo em fonte de constantes abusos e interferências, que tolheram não apenas a autonomia estadual, mas também a própria democracia.⁴²

Passados os dez primeiros anos da ditadura militar, o Brasil passou a experimentar uma lenta e gradual redemocratização, marcada pelo restabelecimento de eleições diretas para governador em 1982, novamente a ideia de que somente a descentralização política e fiscal poderia consolidar a democracia foi se instaurando⁴³.

Desta forma, a partir da identificação da descentralização com a eficiência e a eficácia da gestão pública, com suas potencialidades para consolidação da democracia, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado, formou-se um consenso entre as diversas correntes do espectro político-ideológico – cada uma delas com objetivos distintos – no sentido que a descentralização deveria constituir-se no elemento orientador das reformas do sistema político e do Estado.⁴⁴

⁴⁰ “The period of the dictatorship, from the mid-1960s to the mid-1980s, was marked by strong centralist tendencies, with a clearly dominant role of the federal government and its enterprises in the management of public resources, as well as in the economy as a whole”. TER-MINASSIAN, Teresa. **Fiscal Federalism in Theory and Practice**. Washington: International Monetary Fund, 1997, versão sem paginação.

⁴¹ ALVES, Raquel de Andrade Vieira. **Federalismo fiscal brasileiro e as contribuições**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 25.

⁴² ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 338.

⁴³ ALVES, Raquel de Andrade Vieira. **Federalismo fiscal brasileiro e as contribuições**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 25.

⁴⁴ BOVO, José Murari. **Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil**. Araraquara: FCL/ Laboratório Editorial/UNESP; São Paulo: Cultura Academia Editora, 2000, p. 85.

A tendência descentralizadora que surgia na década de 1970 acabou por se consolidar e se fez presente quando da edição de nossa constituição atual, de 1988, que manteve em curso a ampliação da autonomia e do aporte de recursos aos entes federados subnacionais⁴⁵.

Apesar disso, autores como Zimmermann afirmam que nossa Constituição atual manteve altamente normatizada e centralizada a organização do sistema federativo brasileiro, chegando a afirmar que, pela redação constitucional, o nosso país mais se assemelha a um estado unitário do que propriamente uma verdadeira federação⁴⁶.

Desde o fim do império, pode se dizer que as cartas constitucionais do Brasil seguiram, em linhas gerais, o curso do federalismo, exceto durante os períodos que o país sofreu com governos autoritários, já que nestes casos havia um viés nitidamente centralizador que enfraquecia a cooperação e também a autonomia conferida aos entes federados.

Esta é, em uma apertada síntese, a evolução histórica do modelo federativo brasileiro. A compreensão do contexto em que se desenvolveu, bem como de uma visão geral do processo de construção deste modelo é fundamental para o entendimento das características do modelo de federação brasileiro que conhecemos atualmente.

2.4.2 A repartição de competências entre entes federados na constituição de 1988

O modelo federalista atualmente adotado em nosso país foi resultado de um movimento de fuga do poder do centro para periferia, ou seja, houve a transformação de um Estado unitário em um sistema federativo. Por esse motivo, o chamamos de centrífugo ou federalismo por desagregação.

Sob outra ótica, levando em consideração a forma de organização, nosso modelo também pode ser classificado como federalismo cooperativo ou de cooperação que, por sua vez, se contrapõe ao modelo de federalismo dual.

Este modelo de organização de uma federação, chamado cooperativo, não dispõe de fronteiras claramente definidas em relação à repartição de competências. Isso permite a promoção de uma livre interação cooperativa entre os entes federados.

Na verdade, não é plausível que exista qualquer Estado Federal em que não haja um mínimo de colaboração entre os diversos níveis de governo. O pressuposto básico de qualquer federação é a união e colaboração mútua. Portanto, no federalismo cooperativo, a inovação

⁴⁵ CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 22.

⁴⁶ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 331.

reside no alcance da expressão "cooperação". Enquanto no modelo clássico de cooperação a colaboração é mínima, nos modelos ditos "cooperativos", a colaboração é bastante variada e muito mais ativa.⁴⁷

Importante esclarecer que a constituição de 1891 não estruturou um modelo de federalismo de cooperação, tendo se baseado no modelo norte-americano que, por sua vez, consistia em um federalismo dual. Apenas após o fracasso do federalismo dual adotado durante o período da República Velha, nosso modelo passou a receber nítidos influxos de tendências cooperativas.⁴⁸

Vale ressaltar que só há, de fato, um verdadeiro ou legítimo federalismo de cooperação democrático quando há consentimento dos entes na formação da vontade da federação, proteção de grupos minoritários, e manutenção da autonomia dos entes. Tais características só podem ser garantidas através da criação de um ordenamento jurídico forte que ajude na promoção de um ambiente favorável a este tipo de organização.

A organização política administrava brasileira, tal como em outros estados federais, é composta pela união de mais de uma fonte autônoma de poder político. Uma leitura sistemática dos artigos 1º e 18º da Constituição atual nos permite concluir que a nossa República é formada pela união indissolúvel (característica típica de modelos federalistas) de entes dotados de autonomia, capacidade de autogoverno e autoadministração, quais sejam, a União, os Estados e os Municípios⁴⁹.

A existência de um sistema de descentralização política que possui três esferas autônomas de poder consiste em uma característica peculiar de nosso modelo, já que a grande maioria das federações contemporâneas possuem apenas duas. No Brasil, vigora, desde a Constituição de 1988, um singular "Federalismo de três níveis"⁵⁰.

De fato, recém saído de um regime de exceção, o constituinte brasileiro de 1988 procurou criar uma constituição singular, inconfundível e detentora de várias características peculiares, das quais se sobressai a existência de três níveis de governo (federal, estadual e municipal) todos agraciados com autonomia

⁴⁷ BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 151.

⁴⁸ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 60.

⁴⁹ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. In: Planalto. Legislação Republicana brasileira, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 2 de outubro de 2018.

⁵⁰ LOBO, Rogério Leite. **Federalismo fiscal brasileiro: discriminação das rendas tributárias e centralização normativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 49.

administrativa, política e financeira e, sobretudo, competências tributárias privativas, nos moldes do art. 1º, caput, do atual texto magno.⁵¹

Naturalmente, para que possa existir uma convivência harmônica entres os entes que compõe uma federação e que, ao mesmo tempo, permita ao Estado atingir suas finalidades, é essencial que a Constituição estabeleça regras de distribuição de competências a fim de delimitar o campo de atuação de cada um dos entes. A relevância dessa repartição de competências é indicada por Gabriel Ivo, quando afirma que “a divisão de competências exprime a coluna de sustentação de toda complexa engrenagem que constitui um Estado organizado sob a forma federal pois lhe traça a fisionomia determinando os graus de centralização e descentralização”⁵².

No cenário pátrio, no âmbito da repartição de competências, há um compartilhamento de poderes, já que nosso sistema é composto pela combinação de campos específicos de atuação privativa e de campos comuns, que permitem a normatização e atuação paralela entre os entes da federação. Desta forma, nosso sistema jurídico permite a existência de competências privativas e exclusivas, atribuídas a determinado ente e, de forma concomitante, competências comuns à todas as esferas de poder.

Esta concomitância de competência é, justamente, o que caracteriza o modelo de federalismo brasileiro como “cooperativo” que, por sua vez, exige de seus integrantes uma convivência harmoniosa, em que todos os entes são verdadeiramente obrigados a manter uma relação de cooperação entre si, atuando dentro de seus respectivos campos e contribuindo para o alcance dos objetivos constitucionalmente previstos. Vale ressaltar que este sistema de distribuição cooperativa de competências decorre da nova organização federativa inaugurada pela carta de 1988, que visava atender aos anseios de racionalização, coordenação, equilíbrio e atuação harmônica dos entes em prol dos valores e objetivos constitucionalmente estabelecidos.⁵³

George Anderson chama este modelo de federalismo de “clássico” que, por sua vez, pode ser verificado quando:

A competência sobre diferentes assuntos é geralmente constitucionalmente atribuída exclusivamente a uma ordem do governo. Nesse modelo, cada ordem governamental geralmente desenvolve programas em seu campo de competência, fazendo uso de seus funcionários e departamentos; Desta forma, os departamentos do governo federal estão presentes em todo o país. (...) muitas questões têm dimensões

⁵¹ ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa; PUCCINELLI JÚNIOR, André. **O federalismo cooperativo e reserva do possível**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 79.

⁵² IVO, Gabriel. **Constituição Estadual**: competência para elaboração da constituição do estado-membro. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 87.

⁵³ ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa; PUCCINELLI JÚNIOR, André. **O federalismo cooperativo e reserva do possível**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 85.

regionais, nacionais e até internacionais, e as diferentes competências dos governos estão interligadas (tradução nossa).⁵⁴

Neste ínterim, destacam-se os dois modelos de repartição utilizados pelo constituinte pátrio, quais sejam, os modelos de repartição horizontal e vertical. Enquanto no primeiro modelo, horizontal, não há subordinação entre os entes federados quando do exercício da respectiva competência que lhes fora atribuída, ou seja, o ente goza de ampla autonomia para exercer as atribuições que foram constitucionalmente atribuídas. No segundo modelo, vertical, a Constituição prevê a atribuição de competências idênticas a mais de um poder, muito embora neste caso haverá um vínculo de subordinação que deverá ser observado por alguns entes, logo, os entes periféricos poderão atuar no âmbito destas competências, desde que respeitadas as normas gerais elaboradas pelo poder central⁵⁵.

A fim de esclarecer qualquer dúvida que possa remanescer acerca das técnicas vertical e horizontal de repartição de competências, afigura-se interessante exemplificá-los. A primeira, vertical, é utilizada para definir as competências próprias e comuns dos entes federativos (art. 21,22,23,25 e 30 da Constituição Federal de 1988), que podem exercê-las independentemente de regras gerais estabelecidas pelo poder central, já a segunda, horizontal, foi adotada para definição das competências concorrentes dos entes federados, que deverão se submeter à regulamentação da União sobre as referidas matérias (art. 24 da Constituição Federal de 1988).⁵⁶

Há de se imaginar que para delimitação de tais competências exista um critério. Este critério consiste, conforme lecionam alguns autores, na predominância de interesse, de modo que à União compete os assuntos de interesse nacional, enquanto os Estados são competentes para as matérias de interesse regional e, por fim, os municípios são competentes em relação às matérias de interesse local.⁵⁷

Naturalmente, para que os entes federativos possam fazer frente às suas respectivas competências outorgadas constitucionalmente, afigura-se indispensável a existência de recursos, de modo que os critérios de repartição das receitas públicas se apresentam como

⁵⁴ “La competencia sobre diferentes materias por lo general se atribuye constitucionalmente en exclusiva a un orden de gobierno. En este modelo, cada orden de gobierno normalmente desarrolla programas em sua ámbito de competencia, haciendo uso de sus funcionarios y departamentos; de este modo los departamentos del gobierno federal están presentes em todo el país. (...) muchas cuestiones tienen dimensiones regionales, nacionales y hasta internacionales, y las distintas competencias de los gobiernos se entrecruzan”. ANDERSON, George. **Uma introducción al federalismo**. Madrid: Marcial pons, 2002, p. 42.

⁵⁵ ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa; PUCCINELLI JÚNIOR, André. **O federalismo cooperativo e reserva do possível**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 86.

⁵⁶ ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa; PUCCINELLI JÚNIOR, André. **O federalismo cooperativo e reserva do possível**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 86.

⁵⁷ AWAZU, Luís Alberto de Fischer. **O federalismo brasileiro e o desenvolvimento nacional: a cooperação como elemento de equilíbrio na federação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 64.

fatores essenciais e determinantes na construção de um modelo de federalismo cooperativo capaz de proporcionar aos seus integrantes a possibilidade de desenvolvimento de forma equilibrada e autônoma.

2.4.3 *A repartição de receitas entre entes federados na constituição de 1988*

Inicialmente, cumpre relembrar que qualquer modelo de federalismo que se pretenda implantar exige a distribuição de competências entre os entes federados, todos dotados de autonomia plena. Neste ínterim, a existência de recursos financeiros disponíveis aos membros da federação é indispensável para o cumprimento das obrigações que lhes foram atribuídas pela constituição e, conseqüentemente, a garantia de uma autonomia dos mesmos. Em um Estado federativo como o brasileiro, cujo território possui dimensões continentais, a questão fiscal deve ser enfrentada pelo legislador constituinte de forma harmônica e compatível com as atribuições de cada esfera de governo.⁵⁸

Ora, de nada adiantaria atribuir a determinado ente a obrigação de prestar serviços de saúde, por exemplo, se não fosse lhe conferido uma fonte de recursos suficientes para fazer frente a esta demanda. De igual modo, quando a constituição determina que os entes periféricos que formam a federação são dotados de autonomia e não lhes confere uma fonte de recursos suficiente e incondicionada, está condenando os mesmos a depender financeiramente do ente central, de forma que nesta situação não há autonomia de fato, mas apenas uma autonomia formal, prevista em lei, mas não verificada no mundo real.

Vale ressaltar que nos Estados que são considerados federados também há discriminação de rendas entre suas unidades administrativas, muito embora a repartição de receitas ganhe muito mais relevo no âmbito federativo em virtude da necessidade de se garantir a autonomia plena de seus integrantes.

Enquanto nos Estados unitários a outorga de poderes tributários às unidades subnacionais é matéria de conveniência administrativa – seguindo critérios discricionários, decorrentes dos comandos emanados pelo poder central –, nos Estados sujeitos à forma organizacional federativa este aspecto é indispensável à garantia da autonomia política dos entes periféricos em face do poder central e, portando, faz-se necessário que os mecanismos de repartição de receitas estejam estabilizados constitucionalmente, evitando, conseqüentemente, a possibilidade de modificações motivadas por interesses circunstanciais.

⁵⁸ NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Direito financeiro**: curso de direito tributário. 3 ed. São Paulo: José Bushatsky, 1971, p. 86.

Por este motivo, ao se estabelecer constitucionalmente um sistema tributário, garantindo a este certa estabilidade e rigidez típicas de uma Constituição, é indispensável que haja um minucioso estudo com vistas a reduzir a possibilidade de se criar um modelo de federação formado por entes inviáveis financeiramente. O papel do constituinte, ao estabelecer o sistema tributário de uma federação, é de relevância ímpar, podendo ser responsável pelo fracasso ou sucesso do Estado em alcançar os objetivos constitucionalmente previstos.

Desta forma, como bem explicita José Maurício Conti, “As repartições de receitas consubstanciam um ponto crucial na organização dos Estados sob a forma federativa, pois asseguram a independência financeira das entidades que compõe a federação, verdadeiro alicerce da autonomia destas entidades”⁵⁹. Ainda que possa não transparecer, a autonomia política de um ente federativo está ligada diretamente a sua autonomia financeira:

Neste ponto, é certo que a autonomia política, um dos pilares em que se baseia o Estado Federal, está alicerçada na autonomia administrativa e financeira dos entes que o compõe, pois de nada adiantaria que o constituinte tivesse prestigiado a autonomia e a isonomia dos governos locais perante o governo central, sem municiá-los de recursos suficientes para realização de suas necessidades, independentemente de condições.⁶⁰

Destacada a relevância de um sistema equilibrado de repartição de receitas, faz-se também necessária uma breve digressão acerca da evolução histórica do sistema brasileiro de discriminação de rendas, bem como dos mecanismos dos quais dispõem o legislador para organizar o sistema de discriminação de rendas entre os entes federados a fim de que se garanta efetiva autonomia aos mesmos.

2.4.3.1 Os mecanismos de repartição de receitas

As principais formas de repartição de receitas são: a repartição das fontes de receita; e a repartição do produto da arrecadação ou, como preferem alguns autores, discriminação pela fonte e discriminação pelo produto⁶¹.

Tais regras, quando estabelecidas dentro do texto constitucional, cujo processo de alteração é mais dificultoso, de modo a garantir ao sistema de repartição de rendas uma maior estabilidade, dão origem ao que se denomina de sistema de discriminação rígida de rendas, em virtude da rigidez constitucional que reveste suas normas.

⁵⁹ CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 35.

⁶⁰ ALVES, Raquel de Andrade Vieira. **Federalismo fiscal brasileiro e as contribuições**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 28.

⁶¹ DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. **Discriminação de Rendas Tributárias**. São Paulo: José Bushatsky, 1972, p. 19.

Em relação ao mecanismo de discriminação ou repartição das fontes de receitas, este caracteriza-se por conferir ao próprio ente a competência para instituição de tributos, ou seja, a legislação tributária material é proveniente do ente competente que, por sua vez, efetua a arrecadação e se apropria do resultado, nos termos estabelecidos pela Constituição⁶². Ainda em relação à repartição de fontes de receita, podemos classificá-las levando em consideração as competências que foram outorgadas aos entes federativos, pois estas podem ser competências privativas ou comuns. Neste sentido, a constituição pode outorgar a competência para que cada um dos entes componentes de determinado nível de governo, nacional ou subnacional, estabeleça normas tributárias sobre determinadas materialidades. Deste modo, o ente terá uma fonte própria de recursos, ou seja, poderá instituir, cobrar e utilizar os recursos arrecadados com os tributos cuja materialidade lhe foi constitucionalmente outorgada. Trata-se da repartição das fontes de receitas estabelecidas por meio de competências privativas. Ao lado das competências privativas estão as competências comuns, situação em que o ordenamento jurídico outorga a mais de um nível federativo de governo a competência para estabelecer tributos sobre uma mesma materialidade, a exemplo das taxas e contribuições de melhoria, que podem ser instituídas e cobradas por todos os entes federativos.⁶³

Em suma, a repartição das fontes de receitas é verificada quando o próprio ente tem a competência para instituição de tributos. Esta pode ainda ser subdividida em: comum, quando a mesma competência é atribuída a vários entes; ou privativa, na situação que a competência só é atribuída a um nível federativo, a exemplo da competência para instituir o IPVA, que é outorgada aos estados.

Já a outra forma de repartição de receitas é a repartição do produto da arrecadação que, por sua vez, consiste na garantia de distribuição de parte do produto da arrecadação de outro ente.

Esse sistema de discriminação de receitas, baseado na distribuição de parte da arrecadação de outro ente, pode ainda ser subdividido em repartição direta do produto da arrecadação ou repartição indireta do produto da arrecadação, levando em consideração a forma de operacionalização desse rateio.

Quando parte do produto da arrecadação de determinado ente pertence a outro ente, de modo que a entidade competente irá instituir e cobrar o tributo e, em seguida, destinar parcela

⁶² DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. **Discriminação de Rendas Tributárias**. São Paulo: José Bushatsky, 1972, p. 19.

⁶³ CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 37.

desta arrecadação à entidade beneficiária, estaremos diante da participação direta na arrecadação, ou *shared taxes* (impostos compartilhados, numa tradução literal):

O ente federativo agraciado tem uma pretensão diretamente relacionada com o montante de uma específica receita fiscal e pode exigí-la; tal participação se faz através de uma percentagem na arrecadação (*shared taxes*), a qual é coletada pelo próprio poder beneficiário ou lhe é transferida pelo titular do imposto, ou se faz através da cobrança de um adicional sobre o tributo alheio, sendo tal arrecadação procedida de ordinário pelo próprio poder beneficiado.⁶⁴

Já a participação indireta na arrecadação, ou participação por fundos, ocorre quando o produto da arrecadação de um ou mais tributos são destinadas à formação de fundos e, posteriormente, estes recursos serão repartidos entre os beneficiários segundo critérios previamente estabelecidos. Este é mais um dos mecanismos adotados pelo constituinte brasileiro, que criou os Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal, dos Municípios e de financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por exemplo.⁶⁵

Em síntese, a repartição do produto, que ocorre quando um ente repassa parte de sua arrecadação a outro ente, também pode ser subdividida em direta, quando há o repasse direto de ente arrecadador para o ente beneficiário, e indireta, quando o valor arrecadado primeiro é destinado a um fundo e, posteriormente, há o repasse.

À primeira vista, pode parecer que um mecanismo de repartição pela participação no produto da arrecadação de impostos de outro ente político favorece os seus beneficiários, visto que retira destes o custo de instituição, fiscalização e arrecadação. Ocorre que, na verdade, esse tipo de repartição da arrecadação acaba por tolher a autonomia das entidades beneficiárias, visto que inúmeros entraves burocráticos e políticos se interpõem nessa relação, dificultando o recebimento adequado desses valores.⁶⁶

Em alguns Estado, a exemplo do México, os entes subnacionais não possuem fontes significativas de recursos próprios, de modo que parcela essencial de suas receitas advém de transferências do governo central, de maneira condicionada, situação que, aliada à conjuntura política, reduz drasticamente a autonomia destes entes.⁶⁷

Além das formas de repartição de receitas citadas há, ainda, a possibilidade de haver transferências discricionárias de recursos entre os entes, chamadas de transferências voluntárias, que ocorrem quando as transferências são entre governos – ou

⁶⁴ DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. **Discriminação de Rendas Tributárias**. São Paulo: José Bushatsky, 1972, p. 21.

⁶⁵ CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 38.

⁶⁶ HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010, versão sem paginação.

⁶⁷ ALVES, Raquel de Andrade Vieira. **Federalismo fiscal brasileiro e as contribuições**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 19.

intragovernamentais – ou seja, não decorrem de imposição legal ou constitucional, mas de uma decisão de autoridade, sem vinculação à critérios rígidos, podendo variar de acordo com as circunstâncias⁶⁸.

A existência de diversas técnicas de repartição de receitas não exclui, todavia, a possibilidade de sistemas mistos, compostos pela utilização concomitante de mais de uma das técnicas apresentadas, de modo que, ao mesmo tempo um ente federado possa arrecadar de forma autônoma suas receitas e receber transferências de recursos de outros governos.

Este é o caso do Brasil, que assegura aos membros de sua federação receitas provenientes de tributos de sua própria competência, além de parcela da arrecadação de tributos que competem a outros entes. Trata-se de um sistema estruturado com absoluta rigidez e que contempla um sistema de repartição quase exaustivo dos tributos de competência de cada ente federativo. Ao mesmo tempo, alberga um intrincado esquema de repasses diretos e indiretos, estes últimos através dos Fundos de Participação, dentre os quais encontra-se o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, pano de fundo do presente trabalho.

⁶⁸ CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 39.

3 ASSIMETRIAS FEDERATIVAS E A DISCRMINAÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS COMO INSTRUMENTO DE REAFIRMAÇÃO DO FEDERALISMO COOPERATIVO.

3.1 Evolução e Relações Interfederativas no Federalismo de Cooperação

O federalismo cooperativo, ou de cooperação, se contrapõe ao modelo de federalismo dual. Este tipo de federalismo não dispõe de fronteiras claramente definidas na questão da repartição de competências, permitindo a promoção de uma livre cooperação entre os entes federados. A ideia básica, é que o exercício das competências federativas seja realizado de maneira conjunta, de forma harmônica, entre os entes federativos.

Esta forma de federalismo teve origem a partir de 1932, durante o *New Deal* norte-americano, que consistiu em uma série de programas implementados sob o governo do presidente Franklin Delano Roosevelt, com o objetivo de recuperar, reformar a economia, e assistir os prejudicados pela Grande Depressão. O federalismo de cooperação era conhecido como “novo federalismo”, em contraposição o modelo “dual” adotado anteriormente.

Ainda em desenvolvimento, os instrumentos de cooperação eram tímidos, como a utilização de entidades estaduais pelo governo federal, a fim de conferir maior eficácia no combate à problemas que surgiam no âmbito dos estados e se propagavam nacionalmente. Em linhas gerais, muito se aproximava de um modelo arcaico do que atualmente conhecemos como gestão associada de serviços públicos. Essa mudança no antigo modelo de federalismo adotado nos Estados Unidos foi consequência da ineficiência dos governos, centrais ou periféricos, em combater sozinhos algumas mazelas que assolavam o país, tais como, narcóticos e o trabalho infantil, além de uma tentativa de superação da profunda crise norte-americana de 1929.

Neste momento, abandona-se antigas discussões clássicas em volta do federalismo, tal como a questão da soberania, e emprega-se esforços para o desenvolvimento das ideias sobre a interdependência entre os entes federais como melhor alternativa para enfrentar os problemas da época⁶⁹.

Diversas mudanças, em sua maioria vantajosas, puderam ser observadas quando da implantação deste modelo de cooperação entre os entes federados:

⁶⁹ BADÍA, Juan Fernando. **El estado unitario, el federal y el estado autonomico**. 2. Ed. Madri: Editorial Tecnos, 1986, p. 147.

(...) essa cooperação pode ser usada (1) para coordenar o uso de recursos federais e estaduais, (2) para eliminar duplicações na atividade, (3) para reduzir as despesas, (4) para realizar trabalho que de outra forma não seria realizado, (5) para fazer as rodas do governo no sistema federal se moverem mais suavemente (tradução nossa).
70

No federalismo cooperativo nenhum dos entes pode atuar de forma isolada, frise isolada não significa autônoma, pois todos devem exercer suas competências de forma conjunta. Não há supremacia ou hierarquia entre os níveis de governo, em verdade, o cooperativismo pressupõe uma interdependência harmônica entre os entes. As decisões, em geral, são tomadas de maneira conjunta, muito embora a execução seja realizada de maneira separada, ao menos em regra.⁷¹

As interações intergovernamentais foram se aprimorando, ganhando instrumentos de formalização de cooperação, acordos, intercâmbio de servidores e transferências de recursos. Esta última pode ser apontada como uma das mais importantes formas de cooperação entre os membros de uma federação, haja vista a indispensável relevância da disponibilidade financeira para consecução das finalidades estatais.

Os exemplos recentes mais importantes de cooperação entre os dois governos foram os créditos federais para a tributação do Estado e o sistema de subvenção. (...) O método de concessão em auxílio não é recente, tendo sido utilizado há muito tempo na distribuição de terras federais para os estados, mas foi desenvolvido na recente depressão econômica com o governo federal tendo cada vez mais parte da carga e assumindo um maior e maior grau de controle. O grant-in-aid é um sistema de cooperação entre os estados e o governo federal, no qual este último contribui com uma certa quantia de dinheiro para um programa específico, caso o estado cumpra as exigências federais, que podem assumir a forma de um subsídio estatal. em quantidades iguais ou variadas ou a aprovação de certas leis estaduais ou uma variedade de outras alternativas. Se o estado não cumprir a solicitação federal, a concessão federal não será efetivada (tradução nossa).⁷²

⁷⁰ “(...) that co-operation can be used (1) to co-ordinate the use of federal and state resources, (2) to eliminate duplications in activity, (3) to cut down the expenses, (4) to accomplish work which would not otherwise be carried out, (5) to make the wheels of government in the federal system move more smoothly.”. SELLERS JR., Alfred J. The rise of a new federalism: federal-state cooperation in the united states (book review). **St. john's law review**:[s.l], v. 13, n. 1, 2014. p. 4. Disponível em: <http://scholarship.law.stjohns.edu/lawreview/vol13/iss1/38?utm_source=scholarship.law.stjohns.edu%2Flawreview%2Fvol13%2Fiss1%2F38&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages>.

⁷¹ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 61.

⁷² “The most important recent examples of co-operation between the two governments have been federal credits for state taxation and the grant-in-aid system. (...) The grant-in-aid method is not recent, having been used long ago in the distribution of federal lands to the states, but it has been developed in the recent economic depression with the federal government bearing a greater and greater share of the burden and assuming a greater and greater degree of control. The grant-in-aid is a system of co-operation between the states and the federal government in which the latter contributes a certain amount of money to a specific program if the state will comply with federal requirements, which might take the form of a state grant in equal or varying amounts or the passage of certain state laws, or a variety of other alternatives. If the state fails to comply with the federal request, the federal grant is not forthcoming”. SELLERS JR., Alfred J. The rise of a new federalism: federal-state cooperation in the united states (book review). **St. john's law review**:[s.l], v. 13, n. 1, 2014. P. 4. Disponível em: <http://scholarship.law.stjohns.edu/lawreview/vol13/iss1/38?utm_source=scholarship.law.stjohns.edu%2Flawreview%2Fvol13%2Fiss1%2F38&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages>.

Na verdade, desde 1862 o governo federal norte-americano passou a subvencionar os demais entes federativos, essas subvenções passaram a ser ainda mais comuns após a crise de 1929, já que muitos estados não possuíam recursos suficientes para tomada de decisões e medidas de alívio e reabilitação de suas economias. Somente o governo central era capaz de angariar recursos financeiros necessários⁷³.

O sistema de auxílio financeiro norte-americano da década de 30, acima apresentado, muito se assemelha ao que se chama atualmente no Brasil de “transferências voluntárias”, onde um ente transfere determinada quantia de recursos para outro de forma voluntária. Dá-se o nome de “transferência voluntária” pelo fato de que o ente não o faz em decorrência de qualquer imposição legal ou constitucional, além disso, a entidade que transfere os recursos muitas vezes condiciona a utilização em determinados projetos ou programas que deseja fomentar.

Já no contexto alemão de 1949, especificamente durante a vigência da Constituição de Bonn, houve uma tentativa de conferir uma maior ênfase ao papel dos estados-membros no contexto federativo. Neste modelo, que também exigia a cooperação entre os entes federados e visava a equalização uniforme das condições de vida de seus cidadãos, a redistribuição de rendas também se mostrou fundamental. A cooperação entre os integrantes de um modelo federalista necessariamente perpassa por um sistema de repartição de receitas que permita a compensação financeira, horizontal e vertical, capaz de conferir aos estados e municípios uma ascensão equânime.⁷⁴

Konrad Hesse vai ainda mais além quando, ao descrever os traços fundamentais da ordem estatal-federal da Lei Fundamental, faz alusão ao princípio implícito do Direito Constitucional Alemão da “conduta amistosa federativa”, também conhecido como o dever de “fidelidade para com a federação”. De acordo com este princípio, a Constituição ordena a todos os entes federativos, não só o cumprimento de seus deveres jurídico-estatais, mas também a procura constante e a produção de uma conduta boa e amistosa entre os entes federativos. Como mandamento geral da colaboração entre o poder central e entes subnacionais, de votação e coordenação recíproca com os deveres, o princípio da conduta amistosa federativa é uma “norma constitucional imanente”, da qual pode se extrair que a

⁷³ SCHWARTZ, Bernard. **O federalismo norte-americano atual: uma visão contemporânea**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984. p. 41.

⁷⁴ BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Federação e federalismo: uma análise com base na superação do estado nacional e no contexto do estado democrático de direito**. Belo Horizonte: Del rey, 2010. p. 227.

ordem constitucional alemã está fundada sobre o complemento e colaboração recíproca entre todos os entes⁷⁵.

De fato, a cooperação entre os diversos níveis de governo que se originou a partir de uma reestruturação do modelo federal norte-americano e posteriormente se disseminou pelo mundo, tendo como sua forma mais visível a prestação de transferências de recursos do governo central para os demais, geralmente impulsionadas pelo engrandecimento fiscal do ente central em detrimento dos demais.⁷⁶

O modelo de cooperação federal abre portas para as relações intergovernamentais, obrigando a atuação conjunta e harmônica dos entes para consecução dos objetivos da nação. A cooperação é necessária em todos os níveis, seja dos estados entre si, da União com os estados ou também dos municípios⁷⁷. Como bem esclarecem Puccinelli e Arakaki:

(...) no Federalismo cooperativo, paralelamente às faixas privativas e exclusivas de competência reservadas a dada pessoa política, descortinam-se outras competências comuns a todas as esferas de governo a exigir uma atuação de concerto. Por outras palavras, o modelo federativo conclama todos os entes políticos a enviar esforços conjuntos para o cumprimento dos desígnios constitucionais, partindo do pressuposto da estreita interdependência que existe em inúmeras matérias e programas de interesse comum, o que dificulta sobremaneira a sua atribuição exclusiva a um determinado ente político.⁷⁸

No Brasil, como já dito, o modelo cooperativo de federalismo é adotado desde 1934, após forte reivindicação dos estados mais pobres da federação no sentido de buscar a equiparação ou, pelo menos, minimização das disparidades sociais e de desenvolvimento entre as diversas unidades da federação, tendo em vista que só conseguiam fazer frente a suas atribuições e necessidades com o apoio do governo central. Apesar da boa intenção do constituinte, pode-se afirmar que tal cooperação entre os entes era demasiadamente tímida, já que a maioria das competências e as principais fontes de receitas eram centralizadas na União.⁷⁹

Atualmente é possível verificar uma tendência cooperativa nos modelos federalistas, que busca uma maior integração e interpenetração dos entes, dividindo suas tarefas de

⁷⁵ HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da república federal da Alemanha**. Trad. Luís Afonso Heck, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998, p. 212.

⁷⁶ CHARNESKI, Heron. **Tributação e autonomia no estado federal brasileiro**. São Paulo: BH editora e distribuidora de livros, 2006, p. 36.

⁷⁷ BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Federação e federalismo: uma análise com base na superação do estado nacional e no contexto do estado democrático de direito**. Belo Horizonte: Del rey, 2010. p. 216.

⁷⁸ ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa; PUCCINELLI JÚNIOR, André. **O federalismo cooperativo e reserva do possível**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 64.

⁷⁹ BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Federação e federalismo: uma análise com base na superação do estado nacional e no contexto do estado democrático de direito**. Belo Horizonte: Del rey, 2010. p. 230-233.

maneira concorrente, auxiliando-se mutuamente adotando atribuições semelhantes entre si. A cooperação também é facilmente notada no âmbito da partilha de recursos.⁸⁰

(...) observa-se uma tendência dos Estados de estabelecerem esta forma de organização territorial de poder, não fixando duas esferas absolutamente distintas, estanques e independentes, mas sim esferas que se interpenetram, auxiliando-se mutuamente, e permitindo maior flexibilização, não somente no campo de competências, mas principalmente no que se refere à distribuição de recursos.⁸¹

Nota-se que no modelo cooperativo de federação a interdependência dos entes que formam a federação é pressuposta e, por isso, a Constituição impõe o dever de auxílio mútuo, a fim de que possam exercer suas competências de forma plena, satisfatória e autônoma.

De todo modo, o mais interessante que se pode extrair dos exemplos trazidos é a relevância que a transferência de recursos pode representar no âmbito da cooperação entre os entes federativos. Em verdade, o auxílio financeiro mútuo trata-se de um denominador comum entre os modelos de cooperação.

Vale lembra que, apesar da classificação doutrinária que leva em consideração o grau de inter-relacionamento entre os entes federados para defini-los como federalismo “dual” ou “cooperativo”, deve-se ter em mente que a cooperação entre os entes é algo inerente a qualquer modelo de federação, pois seus componentes associam-se de forma sinérgica, complementar e harmônica.⁸²

Outrossim, tratar de federalismo implica, necessariamente, tratar de um princípio federativo básico, o da autonomia. Esta é indispensável a qualquer modelo federativo e nos remete à possibilidade de autodeterminação dos entes federados que, como já dito, encontra-se atrelada à autonomia financeira destes. A necessidade de estruturação de um sistema de repartição de recursos eficiente e capaz de conferir a referida autonomia aos entes federados encontra ainda mais relevância no âmbito do federalismo cooperativo, visto que neste modelo exige-se uma atuação conjunta dos entes, além da imposição de auxílio mútuo entre eles.

É justamente a esta faceta do federalismo, ocupada dos instrumentos necessários a garantia de recursos suficientes para o desenvolvimento equilibrado de uma federação, que se chama de federalismo fiscal, cuja relevância torna-se ainda mais evidente quando no âmbito de um modelo de federação alicerçado na cooperação entre os seus componentes políticos.

⁸⁰ RAMOS, Maria Raquel Firmino. **Crise financeira do município e o federalismo fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 26.

⁸¹ CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 21.

⁸² SILVA, Alexandre Manoel Angelo da; NETO, Aristides Monteiro; Gerardo, José Carlos. Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: percalços no limiar do século XXI. In: NETO, Aristides Monteiro. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA, 2014, p. 119-145, p. 149.

3.2 Federalismo Fiscal

O sistema constitucional brasileiro nos permite concluir que os recursos que advêm da atividade tributária do Estado são a fonte primordial de financiamento da atividade pública, ao passo que a exploração de atividades econômicas pelo Estado possui papel secundário em termos de relevância para as finanças públicas. Tal descrição corresponde ao que a doutrina denomina como “Estado Fiscal”, marcado pelo financiamento das atividades públicas através da atividade exacional⁸³.

Outrossim, quando tratamos de federalismo e sua necessária estrutura de descentralização, deve ficar claro que tal abordagem pode se revestir de, ao menos, quatro enfoques. Podemos estar diante da descentralização fiscal, descentralização de políticas públicas, descentralização política ou, ainda, tratar de todas estas conjuntamente.⁸⁴ Dentre estes, o aspecto financeiro é um dos mais importantes de sua estrutura descentralizada. Em verdade, não há autor que tenha se debruçado sobre o estudo dos modelos federativos sem ressaltar a relevância do aspecto financeiro para a autonomia dos entes federativos⁸⁵. Trata-se de pressuposto para a garantia da autonomia plena dos entes federados. Não deve se desprezar outras formas de cooperação no âmbito de uma federação, já que as relações intergovernamentais podem se consubstanciar de diversas formas, tais como parcerias, convênios, cessão de servidores, dentre outras. A esse despeito, a vertente fiscal do federalismo se ocupa do aspecto financeiro de uma federação.

Por mais que se tenha dito que nenhuma federação é similar, que comportam flexibilizações e podem se apresentar nos mais variados graus de descentralização, um modelo de organização que não confere autonomia plena a seus entes não pode ser chamado de federal.

Ora, esvaziar a autonomia estadual é esvaziar a Federação. Isto porque, por mais que o federalismo comporte adaptações – e a maleabilidade característica do estado federal talvez seja uma de suas maiores virtudes, causa de sua aceitação à volta do mundo em países muito diferenciados entre si – não pode ele sobreviver onde se abdique da autonomia das unidades federadas, autonomia que se inclui no núcleo irredutível de princípios cardeais inerentes ao sistema.⁸⁶

Enquanto o termo “federalismo”, desacompanhado de qualquer adjetivo, quer significar a divisão de poderes políticos e constitucionais entre os diferentes níveis de

⁸³ NETO, Celso de Barros Correia. **O avesso do tributo**. São Paulo: Almedina, 2014, p. 82.

⁸⁴ RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de sociologia e política**, n. 24, 2005, p. 9-27, p. 10.

⁸⁵ LOBO, Rogério Leite. **Federalismo fiscal brasileiro**: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 67.

⁸⁶ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 30.

governo, a expressão “federalismo fiscal”, restringe o tipo de federalismo que se quer abordar⁸⁷. Estudar a maneira pela qual os entes se relacionam entre si sob a ótica financeira é o ponto de interesse do chamado federalismo fiscal. Em síntese, o federalismo fiscal é o lado financeiro de uma federação⁸⁸.

Um sistema federativo deve ser estruturado de maneira tal, que possa distribuir as receitas públicas entre várias as unidades federativas com vistas a atender as demandas que lhes são atribuídas.

Em um contexto onde o princípio da autonomia, indispensável à autodeterminação dos entes federados, norteia a parte fiscal do federalismo, ganha destaque a cooperação entre os níveis de governo para que seja alcançado o objetivo de equacionar as desigualdades de natureza vertical e horizontal que se apresentam no seio de uma federação e que, por sua vez, acaba por acirrar os conflitos interfederativos⁸⁹. Teresa Ter-Minassian esclarece o que seriam estes desequilíbrios, que podem se apresentar vertical ou horizontalmente:

A vertical imbalance occurs when the own revenues and expenditures of various levels of government within a federation are unequal. A horizontal imbalance occurs when the own fiscal capacities of various subnational governments of the same level differ.⁹⁰

O objetivo de promover o bem-estar social e fomentar um ambiente onde indivíduos possam alcançar seus objetivos individuais é comum a qualquer Estado. Para tanto, faz-se necessário propiciar à população uma série de benefícios através do fornecimento ou disponibilização de bens e serviços públicos. Alguns serviços são prestados de forma mais eficiente quando executados a nível local, em outros casos o desempenho da execução pode ser melhor se conferida a uma pessoa política com abrangência regional ou nacional. O modelo federalista tem como fundamento, justamente, esta necessidade de distribuição de competências entre diversos níveis de governo, a fim de melhor implementá-las e, por isso, é composta por esferas nacionais, regionais e, às vezes, locais, a exemplo do modelo federativo brasileiro. Apesar da necessária distribuição de competências, nenhum extremo, do ponto de vista do grau de descentralização política, seria benéfico a um Estado:

⁸⁷ MENDES, Marcos. Federalismo fiscal. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. (Org.). **Economia do setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2004, p. 421-462, p. 422.

⁸⁸ ALVES, Raquel de Andrade Vieira. **Federalismo fiscal brasileiro e as contribuições**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 18.

⁸⁹ VERGOLINO José Raimundo de Oliveira. Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010). In: NETO, Aristides Monteiro. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA, 2014, p. 63-119, p. 66.

⁹⁰ TER-MINASSIAN, Teresa. **Fiscal Federalism in Theory and Practice**. Washington: International Monetary Fund, 1997, versão sem paginação.

Um setor público descentralizado, que não tivesse um governo central, mas apenas governos locais administrando partes estanques do território nacional, teria sérias dificuldades para implementar políticas macroeconômicas e de distribuição de renda, bem como para ofertar bens públicos que beneficiassem toda a nação como, por exemplo, a segurança nacional. Já no extremo oposto, com um único governo central cuidando de tudo, ocorreria uma situação de ineficiência, pois esse governo não conseguiria atender às diferentes preferências locais e não estimularia a fiscalização da ação do governo pelos cidadãos.⁹¹

A distribuição de competências é um mecanismo de descentralização de poder estabelecido pela constituição e tem como objetivo a delimitação da esfera de atuação de cada um dos entes federativos.

A existência de diversos níveis de governo para implementar estas competências é, ao menos em teoria, desejável, na medida em que as necessidades podem variar entre o espaço geográfico da federação, de modo que determinados bens e serviços são prestados de maneira mais eficiente quando através de ente subnacionais, enquanto outros podem ser disponibilizados com maior qualidade quando prestados pelo ente nacional.⁹² A ideia central é alocar as tarefas de maneira que se maximize a eficiência do setor público.

Naturalmente, a prestação de tais serviços demanda um custo, de maneira que tão, ou mais importante, quanto a eficiência e racionalidade no momento da distribuição de competências é a elaboração de critérios adequados e eficazes de divisão de receitas para fazer frente a estes encargos. Assim, o fundamento do federalismo fiscal é a cooperação financeira, que se desenvolve em virtude da necessidade de solidariedade federal por meio de políticas públicas conjuntas e de compensações das disparidades regionais:

A cooperação financeira tem como característica a responsabilidade conjunta da União e entes federados pela realização de políticas públicas comuns. O seu objetivo é claro: a execução uniforme e adequada de serviços públicos equivalentes em toda a Federação, de acordo com os princípios da solidariedade e da igualação das condições sociais de vida.⁹³

Esta é tarefa das mais relevantes quando da estruturação de um modelo federativo e, sem dúvida alguma, de alta complexidade. Neste sentido, um sistema falho de repartição de receitas pode ser fatal para a manutenção de um ambiente federativo saudável.

José Mauricio Conti aponta alguns princípios denominados por alguns como princípios do federalismo fiscal. Merecem destaque ao menos dois destes, quais sejam, o princípio da compensação fiscal e o princípio da distribuição centralizada.

⁹¹ MENDES, Marcos. Federalismo fiscal. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. (Org.). **Economia do setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2004, p. 421-462, p. 422.

⁹² CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 27.

⁹³ BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 157.

O primeiro, princípio da compensação fiscal, prega a necessidade de se desenvolver formas para atenuação dos desajustes circunstanciais que acabem por prejudicar e gerar injustiças em relação à distribuição de riquezas, a exemplo de um município que seja localizado em uma extensa área de preservação ambiental que inviabilize o desenvolvimento de atividades econômicas em seu território. O segundo, princípio da distribuição centralizada, admite que a distribuição de riquezas é mais eficaz e eficiente quando realizada pelo poder central e, por isso, tributos de grande relevância do ponto de vista arrecadatório devem ser de competência do governo central, tal como o imposto de renda⁹⁴.

Por fim, vale ressaltar que a centralização de riquezas na mão do poder central, quando ausentes mecanismos eficazes de repartição, acaba por agravar a situação de desigualdade entre os entes federativos. Por este motivo, o princípio da distribuição centralizada deve ser adotado e implementado com muita cautela.

Apesar da importância inegável de um olhar fiscal sobre a estruturação do Estado, os modelos de federação só passaram a ser avaliados sob a ótica da racionalidade econômica a partir de 1950, quando já existiam, encontravam-se em pleno funcionamento. Neste cenário, qualquer alteração proposta em virtude de estudos econômicos acerca da sustentabilidade dos governos só poderia ser implementada de maneira lenta e difícil. Apesar da notória complexidade, o federalismo fiscal busca estabelecer parâmetros de racionalidade e eficiência econômica no intuito de orientar os ajustes das organizações federativas, sempre obedecendo às regras impostas pelo processo político de cada federação⁹⁵.

A forma ideal de distribuição de recursos está íntima e indissociavelmente ligada à maneira pela qual se faz a repartição das competências no Estado federal⁹⁶. Deve ser elaborada de maneira a contribuir para o equilíbrio fiscal dos entes federados, como ressalta Pedro Vásquez Colmenares:

Os critérios adotados nessa área devem ser baseados no patrimônio e devem apoiar e fortalecer os processos de planejamento financeiro das entidades. (...) A redistribuição de facultades e recursos deve fortalecer os governos locais para que as respostas às necessidades da população sejam mais eficientes e oportunas e, ao mesmo tempo, contribuam para o equilíbrio das finanças públicas locais (tradução nossa).⁹⁷

⁹⁴ CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 29.

⁹⁵ MENDES, Marcos. Federalismo fiscal. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. (Org.). **Economia do setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2004, p. 421-462, p. 422.

⁹⁶ CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 32.

⁹⁷ “Los criterios que en esta materia se adopten deben estar basados en la equidad y deben apoyar y fortalecer los procesos de planeacion financiera de las entidades. (...) La redistribution de facultades y recursos debe fortalecer a los gobiernos locales para que las respuestas a las necesidades de la poblacion sean mas eficientes y oportunas, y al mismo tiempo contribuyan al equilibrio de las haciendas publicas locales”. COLMENARES, Pedro

O resultado de uma política irracional de repartição das competências e das rendas entre os componentes federativos é a existência de fortes desigualdades de desenvolvimento econômico e social entre os entes federativos.

Um cenário de desigualdades e desníveis entre membros federativos, conseqüentemente, acirra a guerra entre estes para angariar recursos, dando origem a disputas para atrair, através de incentivos ou benefícios fiscais, o setor produtivo para seus respectivos territórios e com isso, obter a receita tributária para si.

Melhor dizendo, os entes subnacionais que compartilham de competências idênticas, horizontalmente distribuídas entre os demais entes, tomam iniciativas com intuito de atrair empresas e estimular a formação bruta de capital no âmbito de seu território. Essas medidas não encontram suporte, ou não deveriam encontrar, dentro de um ambiente cooperativo, já que nestes casos as autoridades locais tomam decisão de forma unilateral sobre políticas fiscais e de gastos orçamentários com o único objetivo de maximizar as utilidades no âmbito de suas jurisdições, desconsiderando as implicações e conseqüências que tais medidas podem apresentar diante do pacto federativo⁹⁸.

O grande problema deste cenário de competição entre os entes é que, naturalmente, quando um estado-membro cria dentro de seu território condições mais atrativas para o mercado sem observar os inter-relacionamentos paralelos, acaba desencadeando uma ação contrária semelhante, fomentando desta forma um conflito interfederativo cíclico, na contramão da necessária cooperação entre os componentes federativos. São essas estratégias unilaterais, não cooperativas, que acabam por proliferar uma disputa pelo capital, uma verdadeira guerra fiscal.⁹⁹

Além disso, em cenários onde esta competição fiscal entre os entes federados é mais acirrada, os chefes dos poderes executivos acabam perdendo seu foco de atuação que, em tese, deveria ser a promoção do bem-estar social, e passam a empreender esforços unicamente na

Vásquez. El Distrito Federal en la coordinación fiscal. **Federalismo fiscal en México**. México: El Colegio de México, 1998, p. 167-179, p. 179.

⁹⁸ SILVA, Alexandre Manoel Angelo da; NETO, Aristides Monteiro; Gerardo, José Carlos. Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: percalços no limiar do século XXI. In: NETO, Aristides Monteiro. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA, 2014, p. 119-145, p. 148.

⁹⁹ SILVA, Alexandre Manoel Angelo da; NETO, Aristides Monteiro; Gerardo, José Carlos. Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: percalços no limiar do século XXI. In: NETO, Aristides Monteiro. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA, 2014, p. 119-145, p. 148.

atividade arrecadatória, em virtude dessa disputa que atinge os entes federados face o recorrente quadro de insuficiência financeira dos governos.

Vale ressaltar que nesta “briga fiscal” que assola os governos subnacionais de federações cujo sistema de repartição de receitas não se apresenta de forma satisfatória, quem sai enfraquecido é o Estado federal, que tem como alicerce a união harmônica de entes autônomos. Em contextos de desigualdade, a cooperação dos governos subnacionais em torno de agendas de comum propósito é prejudicada, enfraquecendo, desta forma, o modelo cooperativo de federação.

3.3 Desníveis e Assimetrias Regionais no Brasil

O federalismo brasileiro experimentou diversas fases. Alguns períodos foram marcados por mais centralização política, administrativa e fiscal, enquanto outros foram marcados pela descentralização. A instabilidade política do federalismo brasileiro refletia nas relações fiscais interfederativas, tal como anota Ter-Minassian “A história das relações fiscais intergovernamentais no Brasil tem se caracterizado por fases alternadas de descentralização e recentralização (tradução nossa)”¹⁰⁰.

André Regis, por sua vez, aponta que desde a independência até o fim do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Brasil passou 94 anos sob a égide de governos centralizados e 86 anos de governo descentralizado¹⁰¹:

Tabela 1 – Cronologia do federalismo brasileiro

INTERVALO	PERÍODO HISTÓRICO	CENTRALIZAÇÃO/ DESCENTRALIZAÇÃO	PODER DOS GOVERNADORES
1822 -1889	IMPÉRIO	CENTRALIZAÇÃO	FRACO
1889-1930	REPÚBLICA VELHA	DESCENTRALIZAÇÃO	FORTE
1930-1945	ERA VARGAS	CENTRALIZAÇÃO	FRACO (MUITO FRACO APÓS 1937)
1945-1964	REDEMOCRATIZAÇÃO	DESCENTRALIZAÇÃO	FORTE
1964-1984	REGIME MILITAR	CENTRALIZAÇÃO	FRACO

¹⁰⁰ “The history of intergovernmental fiscal relations in Brazil has been characterized by alternating phases of decentralization and recentralization”. TER-MINASSIAN, Teresa. **Fiscal Federalism in Theory and Practice**. Washington: International Monetary Fund, 1997, versão sem paginação.

¹⁰¹ REGIS, André. **O novo federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 1.

1984-1994	REDEMOCRATIZAÇÃO	DESCENTRALIZAÇÃO	FORTE
1994-	ERA DO PLANO REAL	DESCENTRALIZAÇÃO	MUITO FRACO

Fonte: REGIS. 2009, p. 1.

O modelo federalista baseado na cooperação e de integração nacional entre os entes foi inaugurado no Brasil pela carta de 1934 e, em seguida, consolidada pela Constituição de 1946. O debate político acerca das questões regionais ganhou destaque na década de 50, em virtude da concepção de que a atuação estatal e o planejamento eram elementos indispensáveis ao desenvolvimento nacional. Desde então, ao menos formalmente, todas as Constituições brasileiras têm a preocupação de tentar superar ou, pelo menos, minimizar as desigualdades regionais¹⁰².

Buscava-se a harmonização do desenvolvimento interno, para tanto, foram criados diversos órgãos com a função de dinamizar as forças produtivas e integrá-las ao sistema nacional, a exemplo da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE que, por sua vez, apesar de ter realizado diversas análises regionais bem estruturadas e tendo efetivamente contribuído para o desenvolvimento regional, teve suas atividades bruscamente interrompidas pelo golpe de 1964.¹⁰³

Naturalmente, durante o período do regime militar houve uma forte tendência centralizadora política e fiscal. Trata-se de um movimento comum em regimes autoritários, como bem exemplificou André Regis.

A Argentina, que também possui um modelo de federação com muito pontos de aproximação com o brasileiro, passou por situação semelhante. Sua história, foi igualmente marcada por períodos de violência, retrocesso e instabilidade política. Durante os períodos democráticos na Argentina, a repartição de receitas favoreceu suas provinciais, enquanto durante os regimes militares as receitas foram centralizadas o que, por sua vez, acaba impactando de forma negativa na autonomia dos entes federados.¹⁰⁴ O exemplo argentino corrobora com a ideia de que a descentralização política tem como uma de suas consequências a descentralização fiscal. De maneira oposta, nos casos em que há centralização política, é possível verificar um movimento de centralização fiscal.

Ainda que previsto formalmente nas cartas de 1967 e 1969, o federalismo praticamente desapareceu nesse período e, como forma de disfarçar a ausência de autonomia dos entes subnacionais, criou-se eufemismo como o “federalismo de integração”. Sobre o

¹⁰² BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 42-43.

¹⁰³ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 47.

¹⁰⁴ REGIS, André. **O novo federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 105.

pretexto de garantir a integração nacional, os mecanismos de desenvolvimento econômico eram centralizados na União. O “federalismo de integração” se sobrepôs ao federalismo de cooperação, utilizando-se de justificativas rasas como a necessidade de garantir a segurança nacional¹⁰⁵.

Esse movimento, marcado por uma série de atuações contraditórias e políticas de desenvolvimento regional executadas por órgãos descoordenados, acabou por resultar no aumento da dependência dos estados em relação à União, situação que só voltou a ser atenuada no final da ditadura militar.

Após o período ditatorial, durante o lento e gradual processo de redemocratização, após os dez primeiros anos do regime militar, novamente surge a ideia de que somente a descentralização política e fiscal poderia consolidar a democracia¹⁰⁶.

Esta tendência descentralizadora que surgia na década de 1970 foi marcada pelo restabelecimento das eleições diretas para governador em 1982 e influenciou a nossa constituição atual, que manteve em curso a ampliação da autonomia e do aporte de recursos aos entes federados subnacionais¹⁰⁷:

A assembleia constituinte favoreceu os que queriam maior autonomia para estados e municípios (...), os governadores eram agora muito mais fortes, dada a autonomia e administrativa que haviam conquistado no processo de redemocratização. É consenso entre os analistas que esse fortalecimento dos governadores partiu do processo de abertura política, já que eles haviam sido eleitos diretamente pelo povo em 1982. (...) O presidente, enfraquecido, foi incapaz de evitar o aumento da autonomia fiscal dos governadores, uma tendência desde o fim do regime militar.¹⁰⁸

Este processo de redemocratização, guiado por um anseio de autonomia e descentralização política e fiscal, culminou no enfraquecimento do poder central e no fortalecimento natural dos entes subnacionais.

Os governadores dotados de uma autonomia quase que irrestrita, podiam, além de elevar suas receitas fiscais, emitir títulos através de bancos estaduais, tomar dinheiro emprestado e usar empresas estatais para obter crédito. Neste contexto, o Brasil havia se consolidado como um dos países mais descentralizados do ponto de vista fiscal¹⁰⁹.

A Constituição de 1988, portanto, seguiu essa tendência descentralizadora inaugurada na década de 70 como resposta à centralização de receitas que se deu durante o período do

¹⁰⁵ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 51.

¹⁰⁶ ALVES, Raquel de Andrade Vieira. **Federalismo fiscal brasileiro e as contribuições**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 25.

¹⁰⁷ CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 22.

¹⁰⁸ REGIS, André. **O novo federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 05-06.

¹⁰⁹ REGIS, André. **O novo federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 05-06.

governo militar. Neste ínterim, a assembleia nacional constituinte foi desafiada por três questões básicas: o equilíbrio federativo, as disparidades regionais e as desigualdades sociais¹¹⁰.

Apesar dos objetivos traçados constitucionalmente, não se pode afirmar que as questões relacionadas às desigualdades regionais foram, de fato, solucionadas ou, ao menos, que foi desenvolvido um sistema capaz de equacionar as condições socioeconômicas dos entes federativos.

Crises fiscais e políticas que assolaram o Brasil ao longo dos anos acabaram por fragilizar os mecanismos de cooperação intergovernamental, acarretando consequências desastrosas no âmbito das economias regionais periféricas. Apesar de um inegável avanço no comportamento de indicadores sociais como o IDH após 1994 - fruto de políticas públicas implementadas de forma gradual -, não é possível afirmar que o federalismo se encontra social e economicamente equilibrado¹¹¹.

Neste sentido, cumpre esclarecer que o equilíbrio federativo de qualquer ordem, vertical e horizontal, pressupõe a autonomia de seus integrantes. Sem sombra de dúvidas, a intenção da Assembleia Constituinte consolidada na atual na Carta de 1988 era a busca pela descentralização e a autonomia dos entes federativos. Apesar disso, como se verá adiante, há bastante divergência acerca do sucesso na consecução desses objetivos.

De fato, o período de redemocratização do país, que vinha acompanhado do crescimento da força política dos governadores e da autonomia dos estados brasileiros, implicou o enfraquecimento do poder central no processo decisório federativo, muito embora o transcurso do tempo cuidou de revelar que a onda de descentralização e fortalecimento dos entes subnacionais tratava-se, em verdade, de um acontecimento circunstancial e relativo ao período histórico vivido pelo país, e não de uma mudança permanente.

O federalismo fiscal inaugurado pela Constituição de 1988 acabou por descentralizar o sistema tributário nacional, com objetivo de prestigiar à autonomia dos entes subnacionais, uma característica inerente a qualquer modelo federativo. Considerando essas mudanças, pode se dizer que o federalismo brasileiro foi fortalecido pela Carta atual, já que a efetiva

¹¹⁰ VIRGOLINO José Raimundo de Oliveira. Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010). In: NETO, Aristides Monteiro. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA, 2014, p. 63-119, p. 67.

¹¹¹ VIRGOLINO José Raimundo de Oliveira. Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010). In: NETO, Aristides Monteiro. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA, 2014, p. 63-119, p. 67-68.

autonomia dos entes subnacionais em relação ao poder central só é possível quando os primeiros são dotados de autonomia financeira plena¹¹².

A tentativa de descentralização fiscal consolidada pela Carta de 1988 não passou incólume. A União reagiu à perda de recursos reduzindo ao máximo as transferências voluntárias destinadas aos entes subnacionais e retraindo sua atuação no campo social, fazendo com que os estados e municípios brasileiros fossem forçados a ampliar sua atuação no campo das políticas sociais, em decorrência da crescente ausência do poder central.

Como visto, a história do federalismo brasileiro foi marcada pela alternância entre centralização e descentralização política. O governo compreendido entre o período de 1995 até 1998 não fugiu a esta regra, face a tentativa de recentralização e afirmação do poder central, quando teve início um período marcado pela recuperação dos poderes fiscais que foram perdidos pelo Governo Federal em virtude da Constituição de 1988¹¹³.

A União adotou uma série de medidas com fito de estabilizar a economia nacional, este “pacote” de medidas foi chamado de Plano Real. Sob o pretexto de reestruturar a economia que se encontrava fragilizada desde o final do regime militar, a União acabou por buscar a recentralização da arrecadação o que, paulatinamente, relegou os entes subnacionais a um segundo plano no modelo federativo brasileiro. Novamente a autonomia dos estados ia sendo minada em virtude de um avanço do poder central sobre a atividade arrecadatória.

Raquel Viera de Andrade afirma que neste momento se consolidou uma nova relação entre os entes federados, marcada pela recomposição de receitas da União. Essa tomada crescente da centralização de recursos pela União é marcada pelo nítido aumento da arrecadação através de tributos que não se submetem à repartição de receitas (mecanismos de repasse de receita) com os demais entes federativos, a exemplo das contribuições, e também pela redução significativa na arrecadação dos impostos que compõem os Fundos que são repartidos com os estados e municípios.¹¹⁴

De igual forma, Virgolino também comenta o movimento de centralização de receitas por parte da União. Para fazer frente a expansão de gastos previdenciários e de cunho social, o governo federal aumentou sobremaneira a instituição e majoração de contribuições que, por

¹¹² ISMAEL, Ricardo. Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição federal de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. In: NETO, Aristides Monteiro. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA, 2014, p. 183-212, p. 197-198.

¹¹³ REGIS, André. **O novo federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 9

¹¹⁴ ALVES, Raquel de Andrade Vieira. **Federalismo fiscal brasileiro e as contribuições**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 27.

sua vez, geram receitas tributárias não compartilhadas com os estados ou municípios, situação que corrobora com a tentativa de recentralização política e fiscal¹¹⁵.

O ajuste fiscal promovido pelo governo de Fernando Henrique teve um forte impacto sobre os governos estaduais, dentre os quais Ricardo Ismael destaca os seguintes¹¹⁶:

i) governos estaduais são pressionados pelo governo federal no sentido de privatização dos bancos estaduais e de suas empresas estatais; ii) governos estaduais são obrigados pelo governo federal a cumprir os termos acordados sobre o pagamento do serviço da dívida estadual junto à União; iii) por iniciativa do governo federal, entra em vigor a Lei Complementar (LC) nº 101, de 4 de maio de 2010, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que define regras mais rígidas para realização de gastos e endividamento dos estados e municípios brasileiros; e iv) cresce a arrecadação do governo federal decorrente da instituição de contribuições sociais de intervenção no domínio econômico, conforme Artigo 149 da CF, e que não são compartilhadas pelos outros entes federados.

Não se quer, de maneira alguma, julgar o mérito ou a necessidade das medidas acima citadas, mas apenas analisá-las sob o prisma do pacto federativo.

É inegável que uma série de ajustes fiscais era necessário do ponto de vista da saúde econômica nacional, mas, de igual forma, é inegável que tais medidas impactaram de forma negativa na autonomia dos entes federativos, condição indispensável para manutenção de um modelo federalista baseado na cooperação.

Além disso, o sucesso da União em aprovar uma série de medidas diretamente desfavoráveis aos estados corrobora com a alegação de não havia equilíbrio material entre o poder político central e os entes subnacionais.

Apesar de todos os avanços, o sistema de distribuição de receitas foi prejudicado por um movimento de recentralização dos poderes políticos e fiscais da União, reduzidos pela atual Constituição. Ademais, não se pode dizer que o nosso sistema tributário foi equalizado de maneira satisfatória, estando muito aquém do que era necessário para atingir os objetivos buscados pela Constituição de 1988, de modo que a desigualdade econômica entre os estados persiste o que, naturalmente, implica a redução de autonomia dos menos favorecidos financeiramente e, conseqüentemente, na redução da capacidade de implementação de políticas públicas com vistas à redução das desigualdades sociais.

Os estados, já que não possuíam recursos suficientes para fazer frente a suas despesas, passaram a competir pelo capital privado através da concessão desenfreada, irracional e ilegal

¹¹⁵ VIRGOLINO José Raimundo de Oliveira. Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010). In: NETO, Aristides Monteiro. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA, 2014, p. 63-119, p. 69-70.

¹¹⁶ ISMAEL, Ricardo. Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição federal de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. In: NETO, Aristides Monteiro. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA, 2014, p. 183-212, p. 201-202.

(já que muitas vezes os benefícios fiscais eram concedidos sem a aprovação do Confaz) de benefícios fiscais dos tributos de sua competência. A existência de desníveis econômicos entre as unidades estaduais contribuiu sobremaneira para a formação de um ambiente antiooperativo, marcado por uma perene guerra fiscal.

Em um contexto de desníveis federativos como o apresentado acima, o papel do ente central é o de buscar a neutralização das assimetrias existentes, promovendo, desta forma, o equilíbrio entre os entes federativos. Apesar deste imperativo, não foi essa a conduta apresentada pela União, que adotou uma postura de recentralização.

Por esses motivos, ganhou força a disputa fiscal entre os governos estaduais. A União, como titular do poder político central, apesar de ter o dever de atuar para minimizar o avanço destas disputas horizontais, foi silente, assistindo passivamente os conflitos que se acirravam entre os entes subnacionais. Além disso, houve uma redução dos investimentos de grande porte do governo nacional bem como o esvaziamento de instituições incumbidas do planejamento regional.

Neste sentido, a dimensão cooperativa do federalismo brasileiro foi sendo reduzida de forma paulatina. De fato, a União manteve as transferências constitucionalmente previstas para os estados, municípios e regiões, muito embora, além disso, quase nada tenha sido feito para reduzir, efetivamente, as desigualdades entre as unidades subnacionais.

Em suma, desde o governo de Fernando Henrique até os dias de hoje, a política econômica e as alterações legislativas foram, em sua grande maioria, favoráveis ao fortalecimento do poder central em detrimento dos entes subnacionais. Estes últimos, que passaram a brigar entre si pelo capital privado e foram submetidos a restrições de gastos impostas pela União, de modo que perderam grande parte do poder político no âmbito do modelo federalista.¹¹⁷

O quadro federativo, no qual cada unidade da federação busca exclusivamente retirar o máximo possível do sistema e os entes subnacionais são dependentes do governo central, só contribui para acentuação das desigualdades socioeconômicas inter e intraregionais, além de conferir à União a possibilidade de influenciar na política dos entes subnacionais através da barganha dos recursos financeiros que passaram a ser centralizados em sua mão.

Um ambiente como o apresentado é terreno fértil para uma desvirtuação do modelo federalista de cooperação, ou cooperativo, para um modelo de federalismo cooptativo que, por

¹¹⁷ ISMAEL, Ricardo. Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição federal de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação estrangida. In: NETO, Aristides Monteiro. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA, 2014, p. 183-212, p. 202.

sua vez, é marcado pela usurpação de poderes dos entes subnacionais pelo poder central. Este modelo, chamado de cooptativo, é incapaz de enfrentar conjunturais sociais, políticas e econômicas, motivo pelo qual deve ser combatido.¹¹⁸

3.3.1 *Federalismo assimétrico brasileiro*

O sucesso de um modelo federativo está intimamente ligado à necessidade de compreensão da existência de desníveis socioeconômicos entre os entes federativos e a busca pela redução de tais assimetrias.

Em um modelo federativo implantado em um território de extensão continental, tal como o Brasil, pode se imaginar que a diversidade cultural, econômica e social é imensa, variando bastante entre os entes. Tal situação torna muito mais complexa a tarefa de conferir-lhes um grau de autonomia semelhante.

Em decorrência de mandamento constitucional contido no caput do art. 18 da Constituição Federal¹¹⁹, todos os entes federados devem ser dotados de autonomia. Naturalmente, tal objetivo só pode ser alcançado se conferida autonomia financeira aos mesmos. Por isso, é indispensável que haja um balanceamento das diferenças naturalmente existentes, a fim de que se possa encontrar uma fórmula jurídica eficaz no sentido de conferir aos componentes federativos, recursos suficientes para fazer frente a suas despesas sem ter que recorrer a outro ente, bem como minimizar as diferenças socioeconômicas que se apresentarem. São arranjos necessários à eficácia de um modelo federativo.

Ainda no âmbito do texto constitucional, especificamente em relação às desigualdades regionais, o art. 3º, III, que define os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, bem como o art. 170, II, que trata os princípios da ordem econômica, considera imprescindível a redução das desigualdades regionais e sociais. Neste sentido, a União, como ente central, ganha papel de destaque na articulação do desenvolvimento e redução das desigualdades regionais.¹²⁰

O equilíbrio que se busca conferir para os entes federados, exige certa dose de moderação das ações do poder central, além da destinação de recursos para os grupos

¹¹⁸ BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Federação e federalismo**: uma análise com base na superação do estado nacional e no contexto do estado democrático de direito. Belo Horizonte: Del rey, 2010. p. 240.

¹¹⁹ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. In: Planalto. Legislação Republicana brasileira, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 28 de outubro de 2018.

¹²⁰ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 63.

regionais menos prósperos, bem como uma efetiva responsabilização destes entes federados em face da autonomia que lhes foi conferida por força constitucional. É verdade que todos os Estados, unitários ou federais, possuem em seus ordenamentos alguma forma de assimetria jurídica, natural e exigível para o combate de assimetrias fáticas que, por sua vez, são condenáveis do ponto de vista de um ambiente federativo saudável. Neste contexto, exige-se a implementação de um ordenamento jurídico em que haja regras que tratem de maneira diversa, ou assimétrica, os membros da federação com o objetivo de reduzir os desníveis existentes entre estes, sob pena de colocar em risco a unidade nacional e o pacto federativo.¹²¹

No Brasil, apesar de haver, inegavelmente, um grau elevado de assimetrias fáticas decorrentes de sua própria natureza, no que diz respeito às diferenças de território, população, culturais e socioeconômicas, o sistema federativo insiste em um modelo centralizador, marcado por uma representação legislativa injustamente desproporcional e pela arrogância centralista, insensível à esta desigualdade fática que existe entre os membros da federação. Desde o início da república federativa brasileira, se insiste em um tratamento irracional de excessiva homogeneidade formalmente despendida a seus estados-membros¹²².

Através de uma análise dos gastos totais dos governos estaduais e municipais, Ter-Minassian sugere que o sistema de repartição de receitas entre os entes é falho:

É interessante notar que 71% dos gastos totais dos governos estaduais e municipais são realizados pelos oito estados relativamente ricos do Sul e do Sudeste (Afonso, 1994). Isto sugere que, apesar do substancial papel redistributivo das transferências federais, as grandes disparidades nas próprias capacidades de arrecadação de receitas dos estados continuam a afetar substancialmente a distribuição regional dos gastos estaduais e locais (tradução nossa).¹²³

A ineficácia do sistema de repartição tributária no Brasil, acaba por perpetuar o quadro de desigualdades entre os membros da federação que, por sua vez, se apresenta basicamente em dois níveis:

Portanto, percebemos a existência de brechas que se manifestam sob duas dimensões. A primeira, vertical (*vertical gap*), corresponde aos desequilíbrios entre as responsabilidades de cada nível de governo e os recursos com que eles contam para exercê-las. De forma geral, o governo central apresenta um superávit fiscal estrutural em relação aos seus gastos diretos, e os governos subnacionais apresentam um déficit estrutural simétrico. A outra dimensão, horizontal (*horizontal gap*), especialmente verificada nas federações assimétricas, trata das disparidades entre

¹²¹ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 61.

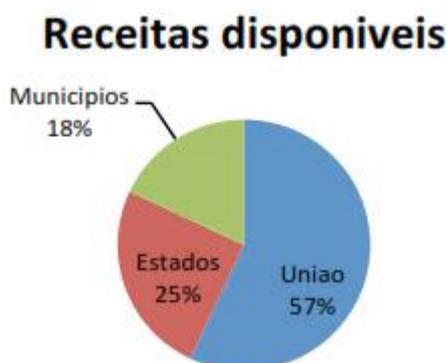
¹²² ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 63.

¹²³ “It is interesting to note that 71 percent of total expenditures of the state and local governments are carried out by the eight relatively rich states of the South and Southeast (Afonso, 1994). This suggests that, despite the substantial redistributive role of the federal transfers, the wide disparities in own revenue-raising capacities of the states continue to substantially affect the regional distribution of state and local spending”. TER-MINASSIAN, Teresa. **Fiscal Federalism in Theory and Practice**. Washington: International Monetary Fund, 1997, versão sem paginação.

recursos e responsabilidades dentro de cada um desses níveis, de modo que um Estado "A" é mais "deficitário" do que um Estado "B".¹²⁴

A título de ilustração, o gráfico baixo representa o resultado da repartição do “bolo” de receitas entre os três níveis federativos. É possível verificar a disparidade entre as receitas repartidas por nível de governo:

Gráfico 1 - Repartição de receitas entre os níveis federativos



125

Fonte: TER-MINASSIAN. 2012, p. 19.

Em outro estudo mais antigo, mas que ainda espelha a realidade atual, a economista relata que a participação das receitas tributárias à disposição dos governos subnacionais, considerando suas receitas próprias mais receitas compartilhadas, representou quase 50% do total das receitas tributárias distribuídas no Brasil. Apesar disso, no mesmo ano (1995), os governos estaduais e locais tiveram que responder por cerca de 60% do consumo público e por 63% dos investimentos públicos:

A participação das receitas tributárias à disposição dos governos subnacionais (definidos para incluir receitas próprias mais receitas compartilhadas) representou quase 50% do total das receitas tributárias (Tabelas 1 e 2). No mesmo ano, os governos estaduais e locais responderam por cerca de 60% do consumo público e por 63% dos investimentos públicos. (tradução nossa).¹²⁶

¹²⁴ UCHÔA FILHO, Sérgio Papini de Mendonça. Transferências de recursos e participação na arrecadação tributária: uma abordagem jurídico-econômica a partir do federalismo cooperativo e assimétrico brasileiro. In: CONTI, José Mauricio (Org.); SCAFF, Fernando Facury (Org.); BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Org.). **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Conceito, 2010, p. 223.

¹²⁵ TER-MINASSIAN, Teresa. **Reforma do fundo de participação dos estados (FPE)**. Banco interamericano de desenvolvimento, 2012, p. 19.

¹²⁶ “The share of tax revenues at the disposal of subnational governments (defined to include own plus shared revenues) represented nearly 50 percent of total tax revenues (Tables 1 and 2). In the same year, state and local governments accounted for about 60 percent of public consumption and for 63 percent of public investments”. TER-MINASSIAN, Teresa. **Fiscal Federalism in Theory and Practice**. Washington: International Monetary Fund, 1997, versão sem paginação.

Não dúvidas acerca da existência de diversos desníveis e conflitos federativos, de ordem vertical ou horizontal e, diante deste quadro, surge necessidade de redução das desigualdades existentes entre os componentes federativos, tendo em vista que o modelo pátrio tem como fundamento basilar a cooperação.

A neutralização das assimetrias fáticas e a união pacífica de seus componentes devem ser objetivos a serem buscados pelo ordenamento jurídico de uma federação, tal como afirma Fernando Rezende:

Em qualquer união econômica, da qual a federação é o exemplo mais completo, cabe ao poder central zelar pela redução das disparidades de desenvolvimento entre as partes que formam essa união para preservar a unidade e a coesão do conjunto. Ao abandonar o exercício dessa função, o governo federal permitiu que a preservação das disparidades fomentasse rivalidades e antagonismos e fechou os olhos para a multiplicação de práticas estaduais que ferem as normas legais e o espírito federativo.¹²⁷

Zimmermann afirma que as instituições políticas que conhecem bem as realidades fáticas do âmbito em que queiram atuar – respeitando e buscando a redução das assimetrias naturais que existem entre os componentes de uma federação –, terão toda a probabilidade de serem as melhores em todos os sentidos, uma vez que o sucesso das ações governamentais em suas ações práticas depende do respeito à diversidade federativa¹²⁸.

Afigura-se essencial que o ordenamento jurídico seja sensível às diversidades naturalmente existentes, trabalhando em favor daquelas que caracterizam determinada região, tal como sua cultura e língua, mas em desfavor daquelas que provocam tensões entre os entes e colocam em risco o pacto federativo, tais como as diversidades econômicas e sociais. Trata-se de uma tarefa de grande complexidade, de modo que algumas assimetrias jurídicas são essenciais para redução de assimetrias fáticas indesejáveis, muito embora se a fórmula constitucionalmente prevista não for “calibrada” de maneira adequada, muito provavelmente será incapaz de reduzir ou até mesmo elevar os desníveis socioeconômicos entre os entes. Neste contexto, há uma grande probabilidade de que surjam conflitos federativos, um verdadeiro risco ao pacto que une seus membros:

As federações geralmente atribuem os mesmos poderes a todos os governos das unidades constituintes. No entanto, em algumas federações, alguns grupos recebem diferentes poderes sobre os outros. A assimetria constitucional em geral tem limites porque uma grande assimetria coloca problemas na gestão de uma federação. Também pode haver formas mais pragmáticas de assimetria (tradução nossa).¹²⁹

¹²⁷ REZENDE, Fernando. A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências. In: REZENDE, Fernando (Org.). **O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. Rio de Janeiro: FGV, 2013, p. 13-66, p. 34.

¹²⁸ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 64.

¹²⁹ “Las federaciones suelen asignar los mismos poderes a todos los gobiernos de las unidades constitutivas. Sin embargo, en algunas federaciones, algunas unidades constitutivas reciben distintos poderes respecto de otras. La

É de se reconhecer que não existe uma fórmula simples para distribuição de competências, riquezas e poderes entre os membros da federação, mas é certo que em um sistema federativo onde tal distribuição não seja minimamente balanceada, há grandes chances de alguns membros prosperarem em detrimento de outros, situação que não condiz com um modelo pautado na cooperação entre os entes.

Mesmo no âmbito de nações consideradas “desenvolvidas”, é possível a existência de regiões subdesenvolvidas, assim como em países considerados “subdesenvolvidos”, é possível se verificar regiões desenvolvidas. Muitas vezes, isso decorre de fortes concentrações industriais, agropecuárias, econômicas de um modo geral, em determinadas regiões em detrimento de outras. Tome-se como exemplo a região sudeste brasileiro que, historicamente, sempre abrigou a maior parte das indústrias e do mercado consumidor nacional¹³⁰.

Por outro lado, apesar das mudanças estruturais da economia nordestina, as causas das desigualdades na região continuam intocadas, ou seja, o problema da concentração fundiária, os baixos indicadores sociais, além de uma concentração de renda regional superior à já elevada concentração nacional¹³¹. Note-se o quadro de desigualdades, apesar de antigo, continua a assolar o país:

Apesar dos esforços de longa data na redistribuição de renda, o Brasil continua sendo um país caracterizado por grandes disparidades, tanto entre as regiões quanto no tamanho da renda. Em 1992, os oito estados das regiões Sul e Sudeste, onde vivem 57% da população do país, representavam praticamente três quartos do PIB nacional. A renda per capita varia do equivalente a menos de US \$ 600 por ano no estado mais pobre (Piauí) a mais de US \$ 4.200 nos mais ricos (São Paulo). (tradução nossa).¹³²

Muito embora o nosso setor industrial possa ser considerado forte e diversificado, observa-se que há desigualdades sociais acentuadas, marcadas pela má distribuição de renda, e uma grande variação de indicadores sociais ao longo do território.

Pode se dizer que há um consenso em relação a existência de grandes desigualdades socioeconômicas entre os entes federados, situação que assola nosso modelo cooperativo de federação, prejudicando a coesão e unidade do pacto que une os componentes federativos.

asimetría constitucional en general tiene límites porque una gran asimetría plantea problemas en la gestión de una federación. Puede haber también formas más pragmáticas de asimetría”. ANDERSON, George. **Uma introdução al federalismo**. Madrid: Marcial pons, 2002, p. 47.

¹³⁰ ROCHA, José Carlos Rodrigues. **Geografia: o Brasil e as desigualdades regionais**. São Paulo: Editora do Brasil, 1987. p. 13.

¹³¹ BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 141.

¹³² “Despite longstanding efforts at income redistribution, Brazil remains a country characterized by major disparities, both among regions and in the size of incomes. In 1992, the eight states in the South and Southeastern regions, where 57 percent of the country’s population lives, accounted for virtually three quarters of the national GDP. Per capita incomes ranged from the equivalent of less than US\$600 a year in the poorest state (Piauí) to more than US\$4,200 in the richest (São Paulo)”. TER-MINASSIAN, Teresa. **Fiscal Federalism in Theory and Practice**. Washington: International Monetary Fund, 1997, versão sem paginação.

Ainda que a Constituição de 1988 tenha buscado a autonomia financeira dos estados-membros o que, naturalmente, acresceria o grau de autonomia política destes e, conseqüentemente, renunciaria um período favorável em relação ao equilíbrio federativo, o quadro evidenciado é diferente. O próprio processo que conduziu os trabalhos da Constituinte, inseriu na nova Carta elementos que poderiam produzir desequilíbrios e acirrar estes conflitos.¹³³

Neste sentido, a União foi dotada de autoridade normativa e capacidade de gasto que lhe confere a possibilidade de afetar decisivamente a agenda dos entes subnacionais, na contramão da descentralização política, fiscal e de competências almejada pelo constituinte¹³⁴.

De fato, o modelo inicialmente proposto em 1988 foi mais avançado em termos de descentralização e autonomia política dos componentes federativos, mas, na prática, se revelou confuso e incapaz de solucionar as dificuldades financeiras suportadas por diversos estados. Mais uma vez foi caracterizado como um modelo injusto, que permite a prevalência do poder central sobre os entes subnacionais e não dispõe de meios eficazes para equilibrar os desníveis horizontais. Neste contexto, o modelo de cooperação se mostra desgastado, pois não consegue dar conta das complexas relações federativas nem minimizar o elevado grau de dependência dos entes subnacionais em relação à União, conseqüentemente, pouquíssimos entes podem exercer sua autonomia de maneira plena.¹³⁵

A dimensão de desequilíbrios federativos horizontais, ou seja, entre membros de mesmo nível federativo, é acompanhada por grandes discrepâncias entre a capacidade de gastos dos estados brasileiros, tanto no plano nacional como no âmbito de uma mesma região.

Exemplo disso é o orçamento *per capita* do Maranhão, que não alcança a metade do de Sergipe, enquanto o do Pará não alcança um terço do orçamento de Roraima. Tamanhas disparidades indicam que a disponibilidade financeira dos estados não guarda a devida relação com o tamanho das competências que lhes competem, nem se encontra em confluência com o princípio da correspondência fiscal¹³⁶.

No atual contexto, existem alguns estados-membros que jamais irão dispor de recursos suficientes para execução de suas competências sem recorrer ao poder central o que, por sua vez, tolhe a autonomia das unidades federativas, desfigurando e suprimindo o espírito

¹³³ REZENDE, Fernando. A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e conseqüências. In: REZENDE, Fernando (Org.). **O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. Rio de Janeiro: FGV, 2013, p. 13-66, p. 31.

¹³⁴ ARRETCHE, Marta T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. p. 149.

¹³⁵ BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Federação e federalismo: uma análise com base na superação do estado nacional e no contexto do estado democrático de direito**. Belo Horizonte: Del rey, 2010. p. 250.

¹³⁶ REZENDE, Fernando. **A reforma tributária e a federação**. Rio de Janeiro: FGV, 2009 p. 22.

pluralista que justifica um modelo federalista¹³⁷. Essa dependência financeira exacerbada dos entes estaduais em relação ao poder central põe em risco sua autonomia plena e representa uma grande distância entre os entes central e regionais (*vertical gap*). Em tese, todos os entes deveriam ser hierarquicamente idênticos. A manutenção deste ambiente verticalmente assimétrico também pode ocasionar conflitos e, conseqüentemente, crises federativas.

O problema das desigualdades socioeconômicas entre os estados e que aflige o modelo federalista brasileiro ainda persiste. Ademais, a velocidade de convergência entre estas discrepâncias não tem sido satisfatória, o que consiste em mais um indício da ineficácia dos mecanismos de equalização federativa.

Gustavo Maia Gomes ilustra a ineficiência dos instrumentos de redução dos desequilíbrios regionais quando aponta que em 1960 o PIB per capita do Nordeste correspondia a apenas 47% do brasileiro e em 2010, passados 50 anos, esta relação continuou intacta, ou seja, PIB per capita do Nordeste continuou a corresponder a apenas 47% do brasileiro. De maneira geral, os dados estudados pelo autor levam à conclusão de após 1991 as variações em relação ao PIB *per capita* dos estados foi demasiadamente singela, se mostrando incapaz de reduzir as desigualdades entre os membros da federação.

O quadro comparativo a seguir, por sua vez, ilustra a gritante discrepância entre a relação percentual entre o PIB do Estado de Alagoas, que caiu ao longo dos anos, o PIB de São Paulo e o PIB brasileiro:

Tabela 2 - Relação percentual entre o PIB dos estados e o PIB brasileiro

UF	1960	1970	1980	1990	2000	2009
Alagoas	0,81	0,68	0,66	0,71	0,64	0,66
São Paulo	34,71	39,43	37,71	37,02	33,67	33,47

Fonte: AUTOR. 2018.¹³⁸

Outro estudo interessante realizado por José Raimundo de Oliveira Vergolino analisou um conjunto de indicadores econômicos estaduais com o intuito de verificar o grau de autonomia daqueles entes. Para tanto, o autor estabeleceu um *índice de autonomia* que, por sua vez, consiste na razão entre a receita tributária e a Receita Líquida Disponível (RLD) de cada estado.

¹³⁷ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 356.

¹³⁸ Elaboração própria. Fonte: GOMES, Gustavo Maia. Disparidades regionais, conflitos federativos e a nova agenda da política regional. In: REZENDE, Fernando (Org.). **O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. Rio de Janeiro: FGV, 2013, p. 69-119, p. 70.

A Receita Líquida Disponível representa toda a receita do ente após a exclusão das transferências correntes e de capital, operações de crédito e das alienações de ativos que estão inclusos na receita de capital de cada estado. Em suma, quanto mais próximo de 100%, maior seria a autonomia daquele Estado em relação à União, maior sua sustentabilidade fiscal e capacidade de satisfação das necessidades públicas sem ter que recorrer à ajuda do poder central, ou seja, menor seria o *vertical gap*:

Tabela 3 - Índice de autonomia dos estados

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Acre	16,61	17,24	20,54	22,51	25,04	22,19	23,4	21,65	20,72	19,39	22,4
Amapá	16,08	17,74	17,74	18,81	19,1	17,98	21,83	19,51	19,31	21,14	22,74
Alagoas	47,59	46,44	37,35	38,83	45,86	38,04	50,83	42,66	48	49,31	47,41
Santa Catarina	86,82	92,6	92,18	76,44	99,5	61,12	68,65	67,23	62,83	89,18	94,16
São Paulo	102,23	98,04	100,87	78,55	100,42	61,47	95,8	74,92	90,17	88,66	89,29

Fonte: AUTOR, 2018.¹³⁹

O resultado não surpreende. Alguns estados possuem uma enorme dependência da União para garantir sua sustentabilidade econômica, de modo que não há que se falar em autonomia destes entes, nem mesmo o mínimo de equivalência federativa entre os mesmos, indispensáveis a qualquer modelo de federação, em especial, naqueles que se baseiam na cooperação, como é o caso do Brasil. Apesar disso, estados como Acre, Amapá, Roraima, Tocantins, Alagoas, Maranhão, Piauí e Sergipe, continuam a sobreviver, basicamente, às custas da União.¹⁴⁰

Naturalmente, o quadro de inexistência da autonomia financeira ao qual estão submetidos alguns estados da federação brasileira também resulta na incapacidade de obter um desempenho satisfatório nas áreas de maior interesse social. Aparentemente, há uma forte correlação entre o baixo nível de autonomia financeira e os baixos indicadores sociais de cada estado. É possível extrair dados importantes dos relatórios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD que, por sua vez, ilustram através do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde:

¹³⁹ Elaboração própria. Fonte: VERGOLINO José Raimundo de Oliveira. Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010). In: NETO, Aristides Monteiro. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA, 2014, p. 63-119, p. 73.

¹⁴⁰ VERGOLINO José Raimundo de Oliveira. Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010). In: NETO, Aristides Monteiro. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA, 2014, p. 63-119, p. 76.

Tabela 4 – Ranking IDHM Unidades da Federação 2000

Ranking IDHM 2000	Unidade da Federação	IDHM 2000	IDHM Renda 2000	IDHM Longevidade 2000	IDHM Educação 2000
2 °	São Paulo	0,702	0,756	0,786	0,581
3 °	Santa Catarina	0,674	0,717	0,812	0,526
12 °	Roraima	0,598	0,652	0,717	0,457
21 °	Acre	0,517	0,612	0,694	0,325
27 °	Alagoas	0,471	0,574	0,647	0,282

Fonte: AUTOR, 2018.¹⁴¹

Tabela 5 – Ranking IDHM Unidades da Federação 2010

Ranking IDHM 2010	Unidade da Federação	IDHM 2010	IDHM Renda 2010	IDHM Longevidade 2010	IDHM Educação 2010
2 °	São Paulo	0,783	0,789	0,845	0,719
3 °	Santa Catarina	0,774	0,773	0,86	0,697
12 °	Amapá	0,708	0,694	0,813	0,629
21 °	Acre	0,663	0,671	0,777	0,559
27 °	Alagoas	0,631	0,641	0,755	0,52

Fonte: AUTOR, 2018.¹⁴²

Como afirma Ter-minassian¹⁴³, “Os indicadores sociais mostram um intervalo igualmente amplo em todo o país (tradução nossa)” e neste contexto, tal como ilustrado acima, torna-se muito difícil defender a existência de autonomia dos entes, ou mesmo, afirmar que exista um mínimo de equivalência federativa e, conseqüentemente, afigura-se bastante complicado sustentar a existência de um federalismo cooperativo. Na verdade, o que

¹⁴¹ Elaboração própria. Fonte: PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Ranking IDHM unidades da federação 2000**. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-uf-2000.html>>. Acesso em: 02 de jan. 2019.

¹⁴² Elaboração própria. Fonte: PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Ranking IDHM unidades da federação 2010**. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-uf-2010.html>>. Acesso em: 02 de jan. 2019.

¹⁴³ “Os indicadores sociais mostram um intervalo igualmente amplo em todo o país”. TER-MINASSIAN, Teresa. **Fiscal Federalism in Theory and Practice**. Washington: International Monetary Fund, 1997, versão sem paginação.

se verifica na prática brasileira se aproxima de um pseudofederalismo¹⁴⁴, servindo apenas de instrumento retórico para tornar mais palatável o comando do poder central sobre os demais entes, abrindo brechas para abusos e interferências que tolhem a autonomia estadual e a própria democracia¹⁴⁵.

Não se afigura minimamente razoável, nem condizente com o modelo cooperativo de federalismo, que um cidadão brasileiro de um determinado estado-membro não tenha acesso aos mesmos serviços ofertados para os cidadãos de outra unidade federativa. O destino e a qualidade de vida deste cidadão não podem ser determinados pelo seu local de nascimento.

Neste sentido, os serviços públicos devem ser executados de maneira uniforme e adequada, visando a equivalência em qualquer dos entes federativos, em consonância com os princípios da solidariedade e da necessidade de equalização das condições sociais do indivíduo.¹⁴⁶

3.3.2 *Fatores que contribuíram para o desnivelamento do federalismo brasileiro*

Inicialmente, cumpre esclarecer que não há pretensão de esgotar as causas do permanente cenário de discrepâncias socioeconômicas e sociais que tem se apresentado no Brasil ao longo de várias décadas. Inúmeras são as possíveis condições que concorrem para manutenção deste quadro, de modo que elencar algumas dessas pode auxiliar no processo de formatação de possíveis soluções.

Primeiramente, cabe lembrar que nosso modelo de federação se originou a partir de uma fuga do poder do centro para periferia, ou seja, nosso federalismo é classificado como “federalismo por desagregação”. Essa formação federal, por si só, já traz consigo uma predisposição à centralização, já que muitas vezes esse modelo de federação é apenas artificial, montado para amenizar a pretensa tradição unitarista daquele Estado, o que, por sua vez, faz supor uma mera concessão do poder central para os entes subnacionais.¹⁴⁷

Esse movimento de formação, que segue a lógica inversa do movimento de formação “por agregação” e que originou modelos de federação como o norte-americano, contribui para a manutenção de um modelo desagregador, que gera cisões traumáticas e cria disparidades

¹⁴⁴ BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Federação e federalismo: uma análise com base na superação do estado nacional e no contexto do estado democrático de direito**. Belo Horizonte: Del rey, 2010. p. 246.

¹⁴⁵ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 340.

¹⁴⁶ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 58.

¹⁴⁷ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 56.

entre o governo central e os entes periféricos, e disparidades destes últimos entre si, tendo em vista que muitos já nascem política e financeiramente desidratados.¹⁴⁸

Outro fator histórico que pode continuar a contribuir para a manutenção das discrepâncias de natureza vertical entre os membros da federação é a grande instabilidade de nosso modelo, marcado pela alternância de períodos de centralização e de descentralização. Com destaque para a nítida tentativa de recentralização das receitas tributárias que foram perdidas pela União após a Constituição de 1988. Neste contexto, os dados apresentados por José Roberto Afonso dão conta de ilustrar essa situação:

Numa visão histórica, os Estados perderam, e muita, importância relativa. Em 1960, detinham 34% da receita tributária nacional. Foram os mais atingidos pela centralização militar, que reduziu tal fatia para 22% em 1980 e, com a abertura política, recuperaram uma proporção de 27% no ano em que foi aprovada a última grande reforma (1988). A posição relativa estadual até chegou a subir para 29% em 1991, mas, a partir daí, caiu constantemente, a ponto de se estimar que em 2003 tenha detido apenas um quarto da receita tributária nacional, uma proporção abaixo da registrada em 1988.¹⁴⁹

Esse movimento de recentralização das receitas pela União perdura até os dias atuais, e se caracteriza pelo aumento da arrecadação através de espécies tributárias que não se submetem aos mecanismos de repartição do seu produto, tal como as contribuições, além de uma queda significativa na arrecadação dos impostos federais que compõem os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, considerados importantes mecanismos no combate às desigualdades regionais. Essa utilização das contribuições com finalidade meramente arrecadatória por parte da União, que acaba por desvirtuar a finalidade constitucionalmente prevista para a referida espécie tributária, aliada à redução exponencial de arrecadação dos impostos que deveriam ser repartidos com os demais entes federais, agravado por renúncias fiscais concedidas pelo governo federal, é outro fator que tem contribuído para acentuação das desigualdades sociais inter e intrarregionais, além de permitir que a União utilize os recursos financeiros como instrumento de ingerência na autonomia dos membros federativos.¹⁵⁰

Esse quadro, claramente desfavorável aos Estados brasileiros, não pôde ser combatido tendo em vista a baixa representatividade dos Estados no âmbito do poder legislativo, haja vista a insistência em um modelo de exacerbada simetria jurídica, a despeito de um profundo

¹⁴⁸ ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa; PUCCINELLI JÚNIOR, André. **O federalismo cooperativo e reserva do possível**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 66.

¹⁴⁹ AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Brasil, um caso à parte**. XVI Regional seminar of fiscal policy cepal/ilpes, Santiago, Chile, 2004, p. 9.

¹⁵⁰ ALVES, Raquel de Andrade Vieira. **Federalismo fiscal brasileiro e as contribuições**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 27-28.

contraste social, econômico e cultural entre os estados-membros¹⁵¹, o que também favorece as tendências centralizadoras da União. Este é mais um fator capaz de preservar a existência de um modelo social e economicamente desnivelado.

Ademais, há autores que afirmam que independentemente, do modelo de federação adotado, o poder central tende, naturalmente, a utilizar seus poderes para influenciar ou controlar os entes subnacionais: “Em particular, os governos centrais freqüentemente usam seus fortes poderes fiscais para influenciar ou controlar os governos das unidades através de vários meios (tradução nossa).”¹⁵² Essa “tendência” deve ser combatida através de instrumentos jurídicos que visem a preservação da autonomia dos membros da federação, mormente em um modelo pautado pela cooperação como o brasileiro, haja vista que a inexistência de autonomia dos entes federados acirra os conflitos federativos e contribui para manutenção de um sistema desequilibrado.

Outro motivo de destaque, desta vez para justificar a existência de desigualdades de ordem horizontal entre os estados, é o fato de o crescimento econômico ter sido concentrado nas regiões Sul e Sudeste, o que, naturalmente, foi revertido em uma grande variação na capacidade de arrecadação própria de seus governos subnacionais.¹⁵³

No plano social, é possível apontar que os direitos da cidadania e os benefícios sociais muitas vezes eram vinculados aos rendimentos e contribuições dos trabalhadores. Ocorre que em um contexto marcado por altos níveis de desemprego e desigualdade de renda, essas regras, de natureza bismarckiana, acabam por alimentar a exclusão e a segregação, promovendo a manutenção de um cenário federativo desigual¹⁵⁴.

Apesar de haver inúmeros fatores, sejam eles históricos, geográficos, políticos ou jurídicos, que contribuem para manutenção de um ambiente de grandes desníveis federativos, aparentemente há um fator que se faz presente de forma recorrente e unânime na doutrina, qual seja, a má discriminação de rendas entre os entes.

No caso brasileiro, ainda que fosse notória a discrepância arrecadatória entre os estados brasileiros, levando a instituição de políticas fiscais redistributivas, estas nunca lograram o êxito almejado, visto que seus resultados foram sempre limitados, incapazes de

¹⁵¹ ALVES, Raquel de Andrade Vieira. **Federalismo fiscal brasileiro e as contribuições**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 16.

¹⁵² “En concreto, los gobiernos centrales suelen usar sus fuertes poderes fiscales para influir o controlar a los gobiernos de las unidades a través de diversas vías”. ANDERSON, George. **Uma introducción al federalismo**. Madrid: Marcial pons, 2002, p. 52.

¹⁵³ ARRETCHE, Marta T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. p. 181.

¹⁵⁴ ARRETCHE, Marta T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. p. 182.

compensar as desigualdades territoriais de capacidade de arrecadação¹⁵⁵. Muito provavelmente, pelo fato de terem sido pensadas ou executadas de maneira irracional ou inadequada.

Como já dito, a autonomia das entidades periféricas da federação pressupõe a capacidade de autoadministração que, por sua vez, está intimamente ligada à existência de recursos financeiros para fazer frente a deveres que foram atribuídos àquele ente e garantir que cada um deles tenha a possibilidade de cumprir os objetivos impostos pela Constituição Federal. Vale lembrar que um ambiente onde os membros federativos não disponham desta autonomia nunca será equilibrado. Desta forma, é preciso que haja uma adequação dos recursos repartidos a essas atividades administrativas que lhe foram confiadas. O descompasso entre as atribuições materiais e as receitas que são destinadas a cada um dos membros da federação inviabiliza sua autonomia¹⁵⁶.

Nosso sistema de repartição de competências e receitas está muito aquém do necessário, em virtude de um federalismo fiscal irracionalmente elaborado, complexo e ineficaz, incapaz de prover recursos financeiros suficientes aos Estados, de modo que alguns deles jamais irão dispor de renda satisfatória para fazer frente à suas despesas e, portanto, não terão alternativas a não ser recorrer à benevolência do poder central.¹⁵⁷

O Brasil apresenta uma série de problemas em virtude de sua estrutura federativa, tais como o excesso de conflitos de competências, alto custo administrativo e uma metodologia de transferências intergovernamentais de recursos equivocada. Isso contribui para uma manutenção de um federalismo fiscal caótico, caracterizado por uma busca incessante de receitas pelos entes e marcado pela existência de um cenário de guerra fiscal. Vários Estados não são capazes de garantir sua autonomia através de seus próprios recursos, ficando à mercê de transferências intergovernamentais claramente ineficazes.¹⁵⁸ Desta forma, a elevada dependência dos entes subnacionais em relação ao governo central comprova a inexistência de equilíbrio federativo, tornando cada vez mais distante o modelo federativo pretendido pela Constituição de 1988 e a realidade fática suportada pelos Estados brasileiros.

¹⁵⁵ ARRETCHE, Marta T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. p. 181.

¹⁵⁶ RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Temas de direito constitucional tributário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 244.

¹⁵⁷ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 351-356.

¹⁵⁸ ELALI, André. **O federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional**. São Paulo: MP editora, 2005, p. 62-63.

3.3.3 A supressão da autonomia dos entes subnacionais pelo poder central

Em diversas situações, a dependência exacerbada dos entes subnacionais para com o poder central acaba, inclusive, suprimindo o poder de escolha dos estados e municípios. Exemplo disso são as condições claramente extorsivas que são impostas por leis federais para que os estados possam renegociar suas dívidas com a União, a exemplo da Lei Complementar 156 de 2016¹⁵⁹:

Art. 12-A. A União poderá adotar nos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e o Distrito Federal com base na Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, mediante celebração de termo aditivo, prazo adicional de até 240 (duzentos e quarenta) meses para o pagamento das dívidas refinanciadas cujos créditos sejam originalmente detidos pela União ou por ela adquiridos.

§ 7º A concessão do prazo adicional de até 240 (duzentos e quarenta) meses de que trata o caput deste artigo depende da desistência de eventuais ações judiciais que tenham por objeto a dívida ou o contrato ora renegociados, sendo causa de rescisão do termo aditivo a manutenção do litígio ou o ajuizamento de novas ações.

Nesta situação concreta apresentada acima, a União exige que os Estados e o Distrito Federal desistam de eventuais ações judiciais que tenham por objeto a dívida ou o contrato ora renegociados, como condição para celebração de termo aditivo dos referidos contratos. Trata-se de uma violação clara ao direito constitucional de acesso à justiça¹⁶⁰:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

O Estado de Alagoas, por exemplo, foi obrigado a recorrer ao Supremo Tribunal Federal, por meio da ACO 3085, para afastar a necessidade de cumprimento da condição estabelecida no parágrafo 7º do artigo 12-A da Lei Complementar (LC) 156/2016 para celebração do aditivo ao contrato de refinanciamento da dívida pública do estado com a União.

A ministra Cármen Lúcia, que concedeu a medida liminar em favor do Estado de Alagoas naquela oportunidade, afirmou que o STF tem reconhecido conflito federativo em várias situações análogas. A exemplo de quando, valendo-se de registros de pretensas inadimplências dos estados no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), a

¹⁵⁹ BRASIL. **Lei Complementar n.º 156**, de 28 de dezembro de 2016. In: Planalto. Legislação Republicana brasileira, 2016. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp156.htm>. Acesso em: 2 de novembro de 2018.

¹⁶⁰ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. In: Planalto. Legislação Republicana brasileira, 1988. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 4 de novembro de 2018.

União impossibilita, por exemplo, o recebimento de repasses de verbas, acordos de cooperação, convênios e operações de crédito entre essas unidades de federação e entidades federais. Por fim, a ministra alegou que “não pode o direito dar com uma mão e tirar com a outra, quer dizer, oferecer a possibilidade de repactuar a dívida do ente federado com a União para melhorar as condições do ajuste e exigir a piora da situação do contratante”.¹⁶¹

É bem verdade, e não se quer contestar, que em qualquer modelo de federação o governo central possui o relevante papel de moderação, atuando para os entes subnacionais alcancem uma situação de harmonia, coesão e cooperação. Para tanto, é natural que às vezes e, de forma excepcional, deva direcionar ou influenciar a conduta de alguns entes. O que não coaduna com um modelo cooperativo, tal como o brasileiro, é quando o poder central, aproveitando-se da dependência dos entes subnacionais, exerce sua ingerência de forma permanente sobre estes com o intuito único e exclusivo de conduzir a atuação dos mesmos em benefício próprio.

Neste contexto, não se afigura razoável nem condizente com um modelo cooperativo de federação que os Estados abram mão de seu poder financeiro e do fortalecimento do federalismo brasileiro em benefício da União já que, historicamente, tem se evidenciado que os entes subnacionais têm um potencial maior para administração da coisa pública.¹⁶²

Em síntese, situações como estas, onde há inegável sobreposição das vontades políticas da União em relação as vontades dos entes subnacionais, somadas a um ambiente marcado pela guerra fiscal, endividamento público dos estados, reconcentração de receitas pelo ente central, comprovam a existência de uma crise no pacto federativo brasileiro. Aparentemente, o federalismo cooperativo tem sido, paulatinamente, abandonado.¹⁶³

Em situações como essa, em que há a prevalência de determinados entes sobre outros, de modo a violar a autonomia que lhes foi outorgada constitucionalmente, devem ser tomadas providências para garantir que todos os entes possam exercer sua autonomia de forma plena.

¹⁶¹ NOTÍCIAS STF. **Liminar desobriga Alagoas de desistir de ações contra refinanciamento de dívida com União**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=365699>>. Acesso em: 4 de novembro de 2018.

¹⁶² DERZI, Misabel. Sistema tributário nacional: mudanças constitucionais/88. In: **Seminário Reforma tributária possível e necessária**. São Paulo: Oboré, 1992. p.71-132. p. 91.

¹⁶³ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 72.

3.4 A Distribuição de Rendas Como Instrumento de Redução das Desigualdades Federativas

Inicialmente, cumpre esclarecer que o Estado estruturado pela Constituição de 1988, federal e de natureza cooperativa, se caracteriza pela implementação de políticas públicas de cunho social. Naturalmente, os setores econômicos e sociais carecem de um tratamento uniforme em escala nacional, o que constitui mais um indicador de que o modelo federativo de cooperação é mais adequado ao Estado Social¹⁶⁴.

A despeito disso, a necessária de unificação de atuação, não pode ser confundida com necessidade de centralização. Neste ponto, há de se deixar clara a distinção entre centralização e homogeneização. Enquanto a centralização debilita a autonomia federativa dos entes subnacionais, a homogeneização permite a cooperação federativa, visto que se trata do processo de redução das desigualdades regionais em favor de uma progressiva equalização das condições sociais ao longo do território nacional. Por fim, o processo de homogeneização não é imposto pelo poder central, mas resultado da vontade de os membros da Federação.¹⁶⁵¹⁶⁶

Tal como a unanimidade doutrinária acerca da existência de um ambiente federativo que conserva grandes discrepâncias econômicas e sociais no Brasil, claramente desequilibrado, a necessidade de reformulação do sistema de repartição de receitas com vistas a minimizar os desníveis federativos também parece ser unânime. De fato, os efeitos de redução das desigualdades estão indissociavelmente ligados às regras do jogo tributário e fiscal da federação brasileira.¹⁶⁷

Grande parte dos autores brasileiros afirmam que o nosso modelo fiscal de federalismo é incapaz de promover um ambiente equilibrado, coeso e harmônico, preservando a cooperação entre os entes. Neste contexto, alterações estruturais na dinâmica de distribuição de receitas poderiam contribuir a minimização deste problema.

Sem sombra de dúvidas, as transferências financeiras são fundamentais nas relações interfederativas, especialmente em um país marcado por enormes disparidades, tal como no Brasil. É o que aponta, Ter-Minassian, quando afirma que a redução dos desequilíbrios de

¹⁶⁴ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 57.

¹⁶⁵ HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da república federal da Alemanha**. Trad. Luís Afonso Heck, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998, p. 179.

¹⁶⁶ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 57.

¹⁶⁷ ARRETCHE, Marta T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. p. 176.

ordem vertical e horizontal perpassa também por uma variedade de mecanismos de transferências:

Um desequilíbrio vertical ocorre quando as próprias receitas e despesas dos vários níveis de governo dentro de uma federação são desiguais. Um desequilíbrio horizontal ocorre quando as capacidades fiscais próprias de vários governos subnacionais do mesmo nível diferem. Estes desequilíbrios devem ser resolvidos através de uma variedade de mecanismos de transferência e contração de empréstimos, a fim de permitir que os vários níveis de governo desempenhem as suas tarefas atribuídas no âmbito de um enquadramento político nacional (tradução nossa).¹⁶⁸

A estruturação de um Estado federal baseado na cooperação pressupõe um sistema de transferências de recursos públicos eficiente, capaz de promover a homogeneidade federativa e fundamentado no princípio da solidariedade¹⁶⁹:

A cooperação se faz necessária para que as crescentes necessidades de homogeneização não desemboquem na centralização. A virtude da cooperação é a de buscar resultados unitários e uniformizações sem esvaziar os poderes e competências dos entes federados em relação à União, mas ressaltando sua complementariedade.¹⁷⁰

A insatisfação geral por parte dos entes subnacionais em relação ao atual sistema de partilha de receitas, causando a impressão de estariam sendo prejudicados em detrimento de outros entes e ocasionando uma série de conflitos fiscais, poderia ser reduzida através de uma repartição melhor das receitas, utilizando como base para sua elaboração critérios assimétricos, prévios e transparentes, com vistas à promoção de um ambiente mais simétrico. O equilíbrio das condições de vida e o desenvolvimento das regiões e entidades federativas deve ser almejado e buscado por todos os entes.¹⁷¹

O Brasil deve harmonizar sua estrutura federalista com as necessidades de adequação. A fim de preservar sua ordem constitucional, diminuir as desigualdades regionais, reduzir os problemas socioeconômicos que assolam o país, deve-se tornar o sistema de repartição de receitas eficiente, ou seja, capaz de conferir autonomia financeira aos entes, seja através da outorga de fontes próprias de arrecadação, seja através de um sistemas de transferências que tenha como objetivo a distribuição equânime de recursos, desenhada a partir de critérios objetivos e transparentes, que levem em consideração às competências tributárias, indicadores

¹⁶⁸ “A vertical imbalance occurs when the own revenues and expenditures of various levels of government within a federation are unequal. A horizontal imbalance occurs when the own fiscal capacities of various subnational governments of the same level differ. These imbalances must be resolved through a variety of transfer and borrowing mechanisms in order to allow the various levels of government to perform their allotted tasks within a national policy framework”. TER-MINASSIAN, Teresa. **Fiscal Federalism in Theory and Practice**. Washington: International Monetary Fund, 1997, versão sem paginação.

¹⁶⁹ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 58.

¹⁷⁰ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 58.

¹⁷¹ BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Federação e federalismo: uma análise com base na superação do estado nacional e no contexto do estado democrático de direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 257-259.

sociais e as necessidades financeiras de cada ente. Do contrário, as transferências intergovernamentais teriam caráter de mera doação realizada em benefício dos entes menos favorecidos.

Neste ínterim, qualquer tentativa de aprimoramento do sistema federativo pátrio perpassa por uma atuação do poder central, capaz de reconhecer seus defeitos e disposição para promover a autonomia dos demais entes federativos:

Acredito que, num país de extrema desigualdade, como é o Brasil, tem que haver algum tipo de mecanismo equalizador para garantir um mínimo de igualdade para todos. Isso requer que o governo federal, embora faça todas as críticas à utilização equivocada das verbas, principalmente na área social, fruto dessa federação instável que leva o governo a acomodar interesses, fazendo política com a política social, tenha um mínimo de recurso para redistribuir. Mas deve haver aí um sábio equilíbrio porque ele não pode impedir que os Estados exerçam sua autonomia para tributar e sua competência para gastar.¹⁷²

O Fundamento do federalismo cooperativo, adotado também pelo Brasil, em termos fiscais, é a cooperação financeira, traduzida na necessidade de solidariedade federal que, por sua vez, deve ser implementada através de políticas pública conjuntas e de mecanismos de compensação financeiras com o objetivo de auxiliar a redução das disparidades.¹⁷³

O contexto atual requer um novo sistema, racional e simplificado, com vistas ao fortalecimento dos princípios federativos e no aumento dos poderes políticos regionais e locais. Faz-se necessária uma reorganização das regras de arrecadação de nosso modelo, capaz de conferir aos componentes da federação uma participação maior nas receitas, condizentes com suas necessidades.

Vale ressaltar, como forma de enriquecer a presente discussão, que alguns autores, adeptos da teoria da escolha pública (*Public choice*), afirmam que não seria razoável esperar que governos centrais sejam capazes de desempenhar funções redistributivas de forma satisfatória e, conseqüentemente, de reduzir as desigualdades territoriais, pois os entes centrais tenderiam sempre a converter seus gastos em interesses clientelistas de coalizões regionais poderosas nas arenas decisórias centrais¹⁷⁴. Não penso que seja o posicionamento mais acertado.

Em sentido contrário, na verdade, ganha relevo o poder central, visto que utilizando-se de seu papel regulatório para buscar a redistribuição financeira e cooperação entre as jurisdições, por meio de um sistema interjurisdicional de transferências bem equalizado,

¹⁷² DAIN, Sulamis. Sistema tributário nacional: mudanças constitucionais/88. In: **Seminário Reforma tributária possível e necessária**. São Paulo: Oboré, 1992. p.71-132. p. 99.

¹⁷³ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 58.

¹⁷⁴ ARRETICHE, Marta T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. p. 178.

possui meios suficientes para reduzir as desigualdades socioeconômicas entre seus membros, conforme apontam outros autores¹⁷⁵.

No caso brasileiro, parece incontestável a existência de um sistema de repartição de rendas claramente desequilibrado, marcado pela centralização de recursos pelo poder central, guerra fiscal entre estados e municípios e mecanismos de transferências de recursos inadequados. Tudo isso contribui para manutenção de um ambiente federativo assimétrico, repleto de desigualdades socioeconômicas.

A esse despeito, não se pode desprezar que a mudança racional exigida como meio de redução das desigualdades entre os membros da federação demandaria significativas alterações constitucionais e legislativas e, portanto, seria demasiadamente onerosa e de difícil implementação.

Apesar disso, um instrumento de grande relevância no combate aos desequilíbrios regionais na redução das discrepâncias entre os estados-membros, qual seja, o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – o FPE, poderia ser revisado e aprimorado para melhor alcançar seus objetivos.

O FPE se destaca como instrumento mais importante no grupo das transferências intergovernamentais, sendo vital para manutenção financeira dos Estados mais pobres da federação e, com certeza, um dos elementos mais importantes na composição da receita total dos estados¹⁷⁶. Alterações na sistemática de rateio dos valores constantes nesse fundo podem se apresentar como uma ótima alternativa ao problema de desequilíbrio regional de nosso modelo federativo e, apesar disso, não seriam tão custosas quanto uma reformulação integral do sistema tributário nacional que, por sua vez, demandaria alterações constitucionais e legislativas de grande magnitude.

Por este motivo, o objetivo proposto pelo presente trabalho, qual seja, o de analisar a situação da autonomia do Estado de Alagoas no âmbito do atual modelo federalista pátrio, completamente desequilibrado, torna indispensável o estudo do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, instrumento de grande valia para redução das desigualdades socioeconômicas entre os estados-membros da federação.

¹⁷⁵ ARRETCHE, Marta T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. p. 179.

¹⁷⁶ VERGOLINO José Raimundo de Oliveira. Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010). In: NETO, Aristides Monteiro. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA, 2014, p. 63-119, p. 74.

4 O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL – FPE - E SEU PAPEL NA PROMOÇÃO DA AUTONOMIA FINANCEIRA DO ESTADO DE ALAGOAS: HISTÓRICO, DISTORÇÕES E CONFLITOS JUDICIAIS

Inicialmente, cabe ainda esclarecer, preliminarmente e, a exemplo do que fez Celso de Barros Correia Neto¹⁷⁷, que a discussão que ora se constrói a respeito do federalismo, dos critérios de repartição do FPE e de suas consequências no âmbito das finanças estaduais, torna impossível inseri-la, exclusivamente, em qualquer ramo do Direito. Se o desenvolvimento do presente trabalho fosse realizado sob a ótica exclusiva do direito tributário, ou do direito financeiro ou ainda, do direito econômico, muito provavelmente as conclusões seriam distorcidas, em virtude da utilização de uma visão que não conseguiria abarcar de maneira completa a presente temática.

A relação entre federalismo, fundos de participação e equilíbrio socioeconômico entre os estados transborda um único ramo do direito invadindo, de forma simultânea, os espaços do direito constitucional, tributário, financeiro e econômico. Por este motivo, se faz necessário que o presente trabalho não se restrinja à um destes, sob pena não abordar aspectos indispensáveis às conclusões que se buscam através do presente estudo.

Pois bem, o Estado federal é formado pela união indissolúvel de componentes federativos dotados de poder político e autonomia plena. Tal divisão de poderes políticos e atribuições requer, naturalmente, que haja repartição de recursos, sem os quais, não haveria de se falar em autonomia dos membros que compõem a federação. A repartição de receitas é ponto fundamental na organização de estados federais. Tamanha relevância justifica, inclusive, a existência de uma ótica financeira da federação, chamada de federalismo fiscal.

No caso brasileiro, o constituinte de 1988 estabeleceu um sistema tributário absolutamente rígido que, por sua vez, é caracterizado pela indicação quase exaustiva dos tributos passíveis de instituição e cobrança pelos entes federativos. Aliado a repartição rígida das bases tributárias, o modelo brasileiro também adotou um complexo sistema de transferências intergovernamentais e participações no produto da arrecadação dos entes, com o intuito de minimizar os desequilíbrios e assimetrias federativas através da equalização das receitas financeiras. Este sistema de repartição de rendas tributárias é considerado misto, ao

¹⁷⁷ Para aprofundar a essencialidade do corte metodológico e a importância de estudos sob óticas interdisciplinares vide: NETO, Celso de Barros Correia. **O avesso do tributo**. São Paulo: Almedina, 2014, p. 34-35.

passo que além da competência para instituição e cobrança de tributos próprios outorgada aos membros da federação, a discriminação horizontal de rendas, prevê também a participação de um ente na arrecadação de outro, a discriminação vertical de rendas.¹⁷⁸

Deve-se reconhecer que os motivos que levaram o Constituinte a traçar um modelo rígido de discriminação de rendas foram os melhores, especialmente em relação à necessidade de conferir uma certa estabilidade financeira aos entes e, conseqüentemente, lhes assegurar a autonomia política e administrativa de modo a evitar que as regras de repartição de receitas não se sujeitassem às situações contingenciais, dando margem para arbitrariedades que colocariam em risco o pacto federativo. Aliomar Baleeiro elenca algumas das vantagens de um sistema rígido:

As vantagens da discriminação rígida apresentam-se nítidas, à primeira reflexão:

- 1.^a) preservação da autonomia dos Estados e dos Municípios garantido um campo mínimo e exclusivo a cada um deles;
- 2.^a) segurança dos contribuintes quanto à bitributação, como tal entendida a exigência dos tributos sobre o mesmo fato econômico ou jurídico por parte de governos diferentes;
- 3.^a) tendência à simplificação, pois os tributos afins poderão ser sempre reduzidos às categorias previstas na Constituição federal, evitando-se a perturbadora multiplicidade de impostos.¹⁷⁹

No entanto, um sistema rígido de repartição de receitas mal formatado, criado sem estudos suficientes para determinar suas peculiaridades, acaba por tornar ainda mais difícil sua correção e, conseqüentemente, contribui para perpetuação de assimetrias fáticas que eventualmente se apresentem no modelo federativo.

No que tange à repartição horizontal de rendas, a constituinte utilizou-se do mecanismo de repartição das fontes de receita, por meio do qual se distribui as diversas fontes próprias de receitas entre os componentes federativos, para que estes possam instituir e cobrar seus próprios tributos. Esse mecanismo, por sua vez, pode ser estabelecido conferindo a cada ente competências privativas, quando determinada espécie tributária é outorgada a apenas uma das esferas de governo, ou comuns, quando a competência para instituição de

¹⁷⁸ ALVES, Raquel de Andrade Vieira. **Federalismo fiscal brasileiro e as contribuições**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 29.

¹⁷⁹ BALEEIRO, Aliomar. Estados, discriminação de rendas e reforma constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 30, p. 11-27, out. 1952. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12519>>. Acesso em: 10 de novembro de 2018, p. 14.

determinado tributo é outorgada de forma concomitante a unidades federativas de grau diverso¹⁸⁰.

Já em relação à repartição vertical de rendas, a Constituição Federal se utilizou do mecanismo de repartição do produto da arrecadação, ou discriminação pelo produto, também de natureza rígida. Neste caso, os entes não arrecadam por meio de suas próprias fontes, mas o produto da arrecadação é distribuído entre as unidades federativas. Esse mecanismo de distribuição de receitas pode ser efetivado através da: a) participação direta na arrecadação, quando parte da arrecadação de um tributo de determinado ente pertence a outro ente e; b) participação indireta na arrecadação, esta ocorre quando parcela da arrecadação de alguns tributos são destinados à capitalização de fundo e, posteriormente os recursos são distribuídos entre os beneficiários de acordo com critérios previamente estabelecidos¹⁸¹.

Pode se dizer que já virou uma tradição das Constituições brasileiras prever o mecanismo de repartição do produto da arrecadação como forma de distribuição de rendas com vistas a assegurar recursos financeiros suficientes e adequados às entidades subnacionais para o desempenho de suas atribuições constitucionais. Entretanto, não há como deixar de reconhecer o protagonismo arrecadatório do poder central.

Ademais, apesar de que em uma primeira vista, possa parecer que esse mecanismo repartição de rendas favorece as entidades beneficiárias à medida que as livra dos custos de implantação, de fiscalização e de arrecadação, na realidade, acaba por tolher a autonomia dessas entidades em virtude dos entraves burocráticos e políticos que se apresentam na prática e acabam dificultando o recebimento oportuno dessas participações, sem contar as limitações e condicionamentos previstos na legislação infraconstitucional, impondo o direcionamento dos recursos que lhes são transferidos.¹⁸²

Apesar disso, o federalismo contemporâneo, pautado na cooperação, harmonização e integração os entes, tem se mostrado cada vez mais receptivo à discriminação de rendas pela participação no produto de outro ente. Esse mecanismo de distribuição de rendas talvez seja a feição mais original do novo federalismo financeiro e, quando bem implementado, possibilita a expansão de receitas e sua redistribuição equitativa, como afirma Sampaio Dória¹⁸³.

¹⁸⁰ CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 36-37.

¹⁸¹ CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 38-39.

¹⁸² HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010, versão sem paginação.

¹⁸³ DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. **Discriminação de Rendas Tributárias**. São Paulo: José Bushatsky, 1972, p. 42.

Podemos citar como exemplo de distribuição indireta de rendas alguns dos instrumentos desta natureza previstos constitucionalmente, a exemplo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), além do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Estes fundos são capitalizados por uma parcela equivalente ao percentual, constitucionalmente previsto, da arrecadação de determinados tributos e tais valores serão, posteriormente, distribuídos aos entes subnacionais através de critérios de repartição previstos por Lei Complementar com o objetivo de promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federados¹⁸⁴.

Estes fundos são conceituados por José Maurício Conti como “(...) um conjunto de recursos utilizados como instrumento de distribuição de riqueza, cujas fontes de receita lhe são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem redistribuídas segundo critérios pré-estabelecidos.”¹⁸⁵

Cumprindo ainda esclarecer que tanto a participação direta na arrecadação, quanto a indireta, são realizadas por meio de repasses dos valores devidos pelo ente tributante para o ente beneficiário. Essa transferência de recursos, que ocorre entre um ente federativo e outro, é denominada de transferência intergovernamental.

As transferências intergovernamentais, por sua vez, podem ser automáticas, quando previstas no ordenamento jurídico e sua operacionalização não dependa da decisão de qualquer autoridade política ou, podem ainda ser discricionárias, quando sua operacionalização esteja submetida à discricionariedade política do outro ente. Levando em consideração a destinação dos valores recebidos através de tais transferências, essas podem ainda ser classificadas em vinculadas, quando há destinação específica para os recursos recebidos ou, não vinculadas, quando as entidades beneficiárias possuem discricionariedade para aplicação dos recursos recebidos.¹⁸⁶

Neste contexto, os valores repassados através do FPE, pela representatividade que possuem nas finanças dos estados mais pobres da federação, podem ser considerados como o item mais importante das transferências intergovernamentais repassadas da União para os estados e classificados como transferências intergovernamentais automáticas e não vinculadas.

¹⁸⁴ ALVES, Raquel de Andrade Vieira. **Federalismo fiscal brasileiro e as contribuições**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 32.

¹⁸⁵ CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 76.

¹⁸⁶ CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 39-40.

Por fim, cumpre abordar de forma breve a questão acerca da natureza jurídica dos fundos de participação. A despeito da majoritária corrente que atribui aos fundos em geral a natureza jurídica de ente despersonalizado, mas com capacidade postulatória, os fundos de participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM) possuem peculiaridades que justificam uma classificação diversa. Justamente pelo fato de que a composição dos recursos dos fundos de participação e sua respectiva destinação são estabelecidos pela constituição, de modo que não subsiste nenhum grau de autonomia na gestão de seus recursos, não haveria sentido atribuir a estes fundos qualquer grau de autonomia ou capacidade postulatória. Poderia se dizer que o FPE é como uma conta-corrente, ou seja, figuras representativas de atos de terceiros. Não é, portanto, sujeito de direitos e nem detém capacidade postulatória.¹⁸⁷

4.1 Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE: Evolução e Previsão Constitucional

A Constituição de 1946 implementou várias inovações em relação à discriminação das rendas entre a União, Estados e Municípios. Dentre elas a repartição de parcela do produto do imposto de renda arrecadado pela União com os municípios. Ainda que essa repartição não fosse operacionalizada por meio de fundos, pode ser citada como a origem dos fundos de participação, instrumento tão importante para a autonomia dos estados-membros atualmente:

Art. 15. Compete à União decretar impostos sôbre:

(...)

IV – renda e proventos de qualquer natureza;

(...)

§ 4º A União entregará aos Municípios, excluídos os das capitais, dez por cento do total que arrecadar do impôsto de que trata o no IV, feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural.¹⁸⁸

Apesar da formatação arcaica, a Carta de 1946 já previa a discriminação de rendas através da participação no produto da arrecadação como forma de redistribuir parcela do imposto de renda que era de competência da União. Ainda que a iniciativa do constituinte tenha sido louvável, se o objetivo a ser alcançado era a equalização das condições dos municípios brasileiros o mecanismo previsto estava fadado ao insucesso.

Isso se justifica pelo fato de que a distribuição era realizada de maneira uniforme, ou seja, a parcela repassada a um município com vinte mil habitantes era a mesma parcela a ser

¹⁸⁷ CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 80-81.

¹⁸⁸ BRASIL, **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. In: Planalto. Legislação Informatizada. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 11 de novembro de 2018.

repassada por um município com duzentos mil habitantes. A iniciativa era interessante, muito embora a ausência de critérios de repartição bem elaborados gerava distorções nesse mecanismo de redistribuição de rendas.

Essa ideia foi sendo mantida nas constituições e emendas constitucionais posteriores, evoluindo até o modelo que conhecemos hoje e que foi inaugurado através da Emenda Constitucional 18, de 1º de dezembro de 1965. A referida Emenda Constitucional implementou uma reforma no sistema tributário nacional e através da disposição contida no art. 21 estabeleceu a necessidade de redistribuição de parcela da arrecadação dos impostos federais sobre a renda e sobre produtos industrializados da União para os estados e municípios:

Do produto da arrecadação dos impostos a que se referem o artigo 8º, nº II, e o art. 11, 80% (oitenta por cento) constituem receita da União e o restante distribuir-se-á à razão de 10% (dez por cento) ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e 10% (dez por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios.¹⁸⁹

A regras que disciplinavam a constituição dos fundos, critérios de repartição de valores, metodologia de cálculo e demais dispositivos de regulamentação constavam na lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, posteriormente denominada de Código Tributário Nacional. Em relação aos critérios de repartição dos valores, o CTN levou em consideração a superfície territorial, população e renda *per capita* da unidade beneficiária¹⁹⁰.

Apesar de uma redução significativa do percentual de participação que se deu em virtude ao Ato Complementar 40/68, o percentual de participação que compunha o FPE apenas cresceu ao longo dos anos, ganhando cada vez mais relevo no âmbito das finanças estaduais, conforme tabela disponibilizada pelo Ministério da Fazenda:

Tabela 6 - Variação temporal do percentual de arrecadação do IR e IPI destinados ao FPE

Dispositivo Legal	FPE (%)	Vigência
Código Tributário Nacional (1966)	10	1967/68
Ato Complementar 40/1968	5	1969/75
Emenda Constitucional 5/1975	6	1976
	7	1977
	8	1978
	9	1979/80
Emenda Constitucional 17/1980	10	1981

¹⁸⁹ BRASIL, **Emenda constitucional 18, de 1º de dezembro de 1965**. Reforma do sistema tributário. In: Planalto. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecor1988/emc18-65.htm>. Acesso em: 11 nov 2018.

¹⁹⁰ CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 83.

	10,5	1982/83
Emenda Constitucional 23/1983	12,5	1984
Emenda Constitucional 27/1985	14	1985
	14	1985/88
Constituição Federal de 1988	18	1988
	19	1989
	19,5	1990
	20	1991
	20,5	1992
	21,5	A partir de 1993

Fonte: Cartilha FPE. 2018.¹⁹¹

Atualmente, as transferências repassadas à título de rateio do FPE são automáticas, incondicionadas e, predominantemente, desvinculadas, com exceção de partes constitucionalmente vinculadas ao financiamento subnacional de serviços de saúde e educação, encontrando previsão constitucional no art. 159, inciso primeiro, alínea “a”:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014)

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

(...)

§ 1º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.¹⁹²

Ademais, por força do art. 161 do texto constitucional, exige-se que as normas sobre a entrega dos recursos que compõe o FPE, especialmente os critérios de rateio deste fundo, sejam estabelecidas através de lei complementar e, por fim, determina que tais critérios devem objetivar a promoção do equilíbrio socioeconômico entre Estados.¹⁹³

Como afirma Bercovici, no que tange o viés que deve ser adotado quando da atividade de interpretação das normas constitucionais, “a opção escolhida pelo constituinte brasileiro é

¹⁹¹ Cartilha FPE. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: fundo de participação dos estados e do distrito federal – FPE.** Novembro de 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpe.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018.

¹⁹² BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** In: Planalto. Legislação Republicana brasileira, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11 de novembro de 2018.

¹⁹³ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** In: Planalto. Legislação Republicana brasileira, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11 de novembro de 2018.

muito clara a favor da implementação de um Estado Democrático e Social, com fundamento na dignidade da pessoa humana e na superação das desigualdades regionais e sociais”¹⁹⁴.

Logo, ao estabelecer tais critérios, o legislador complementar que se digne a regulamentar as normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação, encontra-se constitucionalmente obrigado a formatar um sistema eficiente e que, comprovadamente, seja capaz de minimizar os desequilíbrios federativos.

Além disso, a Constituição Federal também estabelece o Tribunal de Contas da União deverá efetuar o cálculo das quotas dos FPE. Este, por sua vez, o efetua mediante critérios legais e utilizando-se da base de dados que lhe é fornecida pelo IBGE. No desempenho de tal atividade não há juízo de valor e nenhum tipo de discricionariedade. O tribunal apenas realiza uma equação matemática a partir de fatores predeterminados por lei. Após a comunicação dos coeficientes individuais de rateio de cada estado pelo Tribunal de Contas, a instituição financeira¹⁹⁵ responsável realiza os repasses a cada beneficiário¹⁹⁶.

Em suma, conclui-se que o FPE é composto pelo percentual de 21,5% do que é arrecadado pela União através dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e dos impostos sobre produtos industrializados (IPI), excetuados os valores dos impostos sobre a renda pertencentes aos estados, visto que estes já são retidos na fonte.

Já os cálculos dos valores que serão repartidos entre os estados ficam a cargo do Tribunal de Contas da União e, posteriormente, a instituição financeira responsável transfere os valores devidos a cada entidade beneficiária na exata proporção calculada pelo TCU.

Pela alta representatividade dos valores de suas transferências nas finanças de grande parcela dos estados brasileiros, o FPE é um dos instrumentos mais relevantes do federalismo fiscal pátrio. Como já dito, em contexto federativo a autonomia de seus componentes é base fundamental do modelo de organização estatal e a autonomia financeira afigura-se indispensável para garantia desta condição.

Em razão das distorções históricas, geográficas, sociais e econômicas, um sistema de repartição de competências exclusivas das fontes de receita não se mostraria suficiente para proporcionar independência aos entes subnacionais. Por este motivo, a repartição do produto da arrecadação se mostra tão importante. Através dessa forma de distribuição de recursos,

¹⁹⁴ BERCOVICI, Gilberto. **O princípio da unidade da Constituição**. Brasília: Biblioteca do Senado. a. 37 n. 145 jan./mar. 2000, p. 4.

¹⁹⁵ Atualmente a instituição financeira pelos repasses dos valores constantes no FPE é o Banco do Brasil.

¹⁹⁶ BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. Tribunal de contas e os fundos constitucionais. In: CONTI, José Mauricio (Org.); SCAFF, Fernando Facury (Org.); BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Org.). **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Conceito, 2010, p. 154-155.

permite-se que sejam redistribuídas as riquezas em benefício dos membros federativos mais frágeis e que mais necessitam de recursos.

4.2 A relevância do FPE nas finanças dos estados-membros e a situação de dependência apresentada pelo estado de Alagoas.

Como já dito, as transferências intergovernamentais que decorrem o rateio dos valores arrecadados pelo FPE possuem relevância incontestável em relação à saúde financeira de grande parte dos estados brasileiros e, conseqüentemente, constituem em um instrumento indispensável na manutenção da autonomia deste, ou pelo menos, a busca pela autonomia.

Juntamente com a arrecadação própria de cada ente, as transferências que decorrem do FPE são instrumentos capazes de ampliar a autonomia financeira dos estados, tanto pelo fato de se apresentarem como receitas incondicionadas, portanto, independentes de qualquer situação contingencial, quanto pela magnitude que esses valores podem representar na economia de um ente estadual.

Vale lembrar que ao longo dos anos sua representatividade evoluiu, tendo em vista as diversas alterações legislativas que aumentaram o percentual de participação que compunha os valores do fundo de 10%, de quando foi criado em 1965, para o atual patamar de 21,5%. Desta forma, quando o exercício da competência própria de cada ente se mostra insuficiente para manutenção de suas necessidades, as transferências intergovernamentais o socorrem.

Em um modelo como o brasileiro, marcado pelas desigualdades de ordem vertical, que se apresenta entre os diversos níveis de governo, e horizontal, quando verificada entre os diversos entes de mesmo nível federativo, a participações ganham destaque no combate às assimetrias e na redução das disparidades, constituindo-se um autêntico mecanismo de cooperação intergovernamental, com o objetivo de promover uma maior integração entre os entes.

Por este motivo, afigura-se interessante a apresentação de dados que deem conta de ilustrar a representatividade que os valores do FPE repartidos apresentam para os estados brasileiros.

Inicialmente, levando em consideração o já visto índice de autonomia dos estados, elaborado por José Vergolino, que consiste na relação entre a receita tributária própria e a receita líquida disponível de cada estado, é possível verificar que pouquíssimos estados podem ser considerados, de fato, financeiramente autônomos.

Admitindo que este índice varia entre 0% e 100%, e que quanto mais próximo de 100% maior o grau de autonomia financeira do ente em virtude do resultado da arrecadação

de suas próprias bases tributárias, o autor conclui que os estados que possuem uma fraca base produtiva tendem a apresentar um reduzido índice de autonomia a exemplo de estados como Acre, Amapá, Maranhão, Sergipe e Alagoas. Este último apresentando um índice de autonomia que variou entre os anos de 2000 a 2010, de 47,59% até 47,41%. Isso significa que a maior parte dos estados brasileiros não conseguiriam se sustentar através da cobrança de seus próprios tributos¹⁹⁷.

Neste contexto, as transferências intergovernamentais, dentre as quais se destaca a decorrente do FPE, apresentam um papel fundamental nas finanças estaduais. A relação existente entre os valores destas transferências e a receita corrente líquida de cada estado é capaz de comprovar sua relevância financeira no âmbito estadual:

Tabela 7 - Correlação FPE e Receita Corrente Líquida 2017

UF	Cota-Parte FPE	Receita Corrente Líquida	Participação %
AP	2.840.467.534,68	4.369.061.858,47	65,01
RR	2.059.590.901,68	3.199.536.328,85	64,37
AC	2.866.059.794,41	4.471.916.240,14	64,09
SE	3.444.833.959,72	6.885.059.829,86	50,03
TO	3.584.416.524,30	7.198.140.237,26	49,80
MA	6.001.910.926,64	12.536.618.595,33	47,88
AL	3.495.300.997,73	7.348.618.775,30	47,56
PI	3.596.026.513,79	8.005.700.615,63	44,92
PB	3.971.862.322,80	9.130.510.757,83	43,50
RN	3.469.297.116,24	9.111.716.218,50	38,08
RO	2.371.822.931,05	6.500.433.453,02	36,49
CE	6.084.109.296,16	17.779.471.739,21	34,22
PA	5.102.350.616,19	18.017.134.313,51	28,32
PE	5.715.053.857,57	21.512.144.300,43	26,57
BA	7.791.153.283,90	29.952.763.445,46	26,01

¹⁹⁷ VERGOLINO José Raimundo de Oliveira. Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010). In: NETO, Aristides Monteiro. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA, 2014, p. 63-119, p. 73.

AM	2.387.426.312,74	12.052.493.121,73	19,81
MT	1.921.474.259,01	13.389.766.593,46	14,35
MS	1.142.040.844,53	9.747.254.504,20	11,72
GO	2.374.054.492,01	21.033.874.951,29	11,29
ES	1.282.074.712,14	12.193.441.015,92	10,51
MG	3.708.898.868,89	55.173.574.559,76	6,72
PR	2.395.894.891,88	36.615.275.854,39	6,54
RS	1.917.869.788,87	35.045.932.696,94	5,47
SC	1.064.368.980,13	21.132.256.296,12	5,04
DF	573.839.995,42	20.719.829.099,23	2,77
RJ	1.324.732.343,00	50.194.044.675,00	2,64
SP	835.030.629,50	151.562.454.361,73	0,55

Fonte: O autor, 2018.¹⁹⁸

A tabela não deixa dúvidas em relação à dependência de vários estados brasileiros no que diz respeito aos valores repartidos através do rateio do FPE. Sem sombra de dúvidas, nos estados cuja a representatividade desses valores é bastante elevada, como no caso do Amapá, Acre, Sergipe e Alagoas, a própria a existência destes seria colocada em risco se não pudessem contar com tais valores.

Por último, ao analisar a arrecadação do estado de Alagoas no ano de 2017, constante no relatório resumido da execução orçamentária publicado no sítio eletrônico da Secretaria de Estado da Fazenda, verifica-se que as transferências decorrentes do FPE renderam ao estado a quantia de R\$ 3.360.397.371,00 (três bilhões, trezentos e sessenta milhões, trezentos e noventa e sete mil e trezentos e setenta e um reais). À título comparativo, no mesmo ano, a arrecadação de seu principal imposto, qual seja o ICMS, lhe rendeu R\$ 3.709.509.400,00 (três bilhões, setecentos e nove milhões, quinhentos e nove mil e quatrocentos reais). Isso significa que os valores do FPE são tão importantes quanto sua própria base tributária.

O FPE, portanto, faz parte da base do sistema de equalização de receitas no Brasil, atuando tanto como um dos principais instrumentos do federalismo fiscal de cooperação, quanto como um instrumento de justiça redistributiva intrarregional. Em virtude do crescimento exponencial do percentual que compõe sua base de arrecadação aliado ao objetivo que lhe foi conferido constitucionalmente, sua importância apenas aumentou ao

¹⁹⁸ Elaboração própria. Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária dos Estados e STN.

longo dos anos¹⁹⁹. Por este motivo, os critérios que norteiam a sistemática de rateio destes valores devem ser minuciosamente elaborados, baseados em fundamentos técnicos, com intuito de promover os objetivos delineados pela Constituição Federal.

4.3 A sistemática de rateio adotada pela Lei Complementar 62, de 28 de dezembro de 1989.

Atualmente, o FPE encontra fundamento jurídico na Constituição Federal de 1988 que, por sua vez, prevê que sua composição é de 21,5% (vinte e um inteiros e cinco décimos por cento) do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados.

Naturalmente, a repartição dos valores arrecadados pelo fundo para, posteriormente, serem transferidos aos estados demanda a existência de uma sistemática de rateio prévia e transparente, que discipline o procedimento de distribuição, a quantidade de valores que será entregue a cada beneficiário, o ente competente para elaboração dos cálculos, prazos, etc.

Quando inaugurado pela Emenda Constitucional nº 18 de 1965, o fundo de participação dos Estados e do Distrito Federal era formado por 10% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI). A regulamentação do FPE foi disciplinada pela Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, atualmente conhecida como código tributário nacional - CTN, e guiou a distribuição dos valores constantes no fundo a partir de 1967.

Até o ano de 1989 ainda estavam vigentes os critérios de rateios previstos pelo CTN e que levavam em consideração a superfície territorial, população e renda per capita de cada ente beneficiário para estabelecer os valores que seriam transferidos a cada estado. Importante esclarecer que naquele momento já existiam discussões acerca da complexidade e adequação da sistemática utilizada para repartição dos valores do FPE:

É evidente a complexidade do sistema cuja multiplicidade de regras e fragmentação da execução contribuem para impedir o seu próprio entendimento e, logo, sua fiscalização. O conhecimento especializado torna-se pré-requisito para que a autoridade local compreenda as regras de funcionamento dispostas na Constituição, no Código Tributário e na vasta legislação que dispõe sobre a matéria. Além de vasta, a legislação a respeito é constantemente alterada afetando o planejamento financeiro e dando margem a interpretações dúbias dos dispositivos, que nem sempre se fazem da maneira mais justa.²⁰⁰

¹⁹⁹ ALVES, Raquel de Andrade Vieira. **Federalismo fiscal brasileiro e as contribuições**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 39.

²⁰⁰ AFONSO, Jose Roberto; LOBO, Thereza. **Estudos para a Reforma Tributária: federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: IPEA, 1987, p. 30.

Inicialmente, a Constituição de 1988 recepcionou a regulamentação do CTN, mas estabeleceu que as normas sobre a entrega dos recursos de do FPE, especialmente sobre os critérios de rateio, seriam veiculadas através de Lei Complementar. A única exigência constitucional era que os critérios de rateio objetivassem a promoção do equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios, ou seja, as regras estabelecidas deveriam buscar a equalização social e econômica entre os estados:

Art. 161. Cabe à lei complementar:

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;²⁰¹

A referida disciplina foi inserida no ordenamento jurídico pátrio através da Lei Complementar 62, de 28 de dezembro de 1989 que, por sua vez, previu uma divisão inicial do montante a ser distribuído e que prestigiou às regiões historicamente menos desenvolvidas, de modo que 85% dos valores deveriam ser entregues aos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e os 15% restantes aos estados da região Sul e Sudeste. Tais valores seriam repartidos seguindo às diretrizes da sistemática de rateio já prevista pelo CTN, a única diferença é que a partir da edição da Lei Complementar 62, a distribuição deveria obedecer a proporção de 85% e 15%, já apresentada.

Em suma, havia uma divisão inicial dos valores do FPE na proporção de 85% e 15% que eram distribuídos entre os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e Sul e Sudeste, respectivamente. Em seguida, utilizava-se os critérios de rateio previstos pelo CTN²⁰² para alcançar o coeficiente percentual que determinava o valor das quantias que seriam repassadas para cada estado no momento das transferências do produto da arrecadação do fundo.

Após o procedimento citado, o coeficiente individual encontrado correspondia ao percentual do valor que seria transferido para cada estado durante todo o ano subsequente. O cálculo dos valores de cada transferência que eram, tal como ocorre atualmente, realizadas da União para os estados beneficiários, eram realizados pelo do Tribunal de Contas da União que

²⁰¹ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. In: Planalto. Legislação Republicana brasileira, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11 de novembro de 2018.

²⁰² Art. 88. O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, a que se refere o artigo 86, será distribuído da seguinte forma: I - 5% (cinco por cento), proporcionalmente à superfície de cada entidade participante; II - 95% (noventa e cinco por cento), proporcionalmente ao coeficiente individual de participação, resultante do produto do fator representativo da população pelo fator representativo do inverso da renda per capita, de cada entidade participante, como definidos nos artigos seguintes.

informava à instituição financeira responsável pela transferência dos valores para que esta procedesse com os repasses.

Por fim, cumpre esclarecer que os repasses eram, e ainda hoje, são realizados de forma decendial, até os dias 10, 20 e 30 de cada mês, mediante crédito em conta aberta com essa finalidade no Banco do Brasil²⁰³:

Art. 4º A União observará, a partir de março de 1990, os seguintes prazos máximos na entrega, através de créditos em contas individuais dos Estados e Municípios, dos recursos do Fundo de Participação:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês: até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês: até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês: até o décimo dia do mês subsequente.²⁰⁴

Os coeficientes calculados em 1989, que serviram para a distribuição dos valores do FPE em 1990, foram elencados no anexo único da Lei Complementar 62, da seguinte maneira:

Tabela 8 - Coeficientes para distribuição de valores do FPE

UF	PERCENTUAL DE DISTRIBUIÇÃO (%)
Acre	3,421
Amapá	3,412
Amazonas	2,7904
Pará	6,112
Rondônia	2,8156
Roraima	2,4807
Tocantins	4,34
Alagoas	4,1601
Bahia	9,3962
Ceará	7,3369
Maranhão	7,2182
Paraíba	4,7889
Pernambuco	6,9002
Piauí	4,3214

²⁰³ Cartilha FPE. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: fundo de participação dos estados e do distrito federal – FPE.** Novembro de 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpe.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018.

²⁰⁴ BRASIL, **Lei complementar n° 62, de 28 de dezembro de 1989.** Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. In: Planalto. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp62.htm>. Acesso em: 17 nov 2018.

Rio Grande do Norte	4,1779
Sergipe	4,1553
Distrito Federal	0,6902
Goiás	2,8431
Mato Grosso	2,3079
Mato Grosso do Sul	1,332
Espírito Santo	1,5
Minas Gerais	4,4545
Rio de Janeiro	1,5277
São Paulo	1
Paraná	2,8832
Rio Grande do Sul	2,3548
Santa Catarina	1,2798

Fonte: Lei complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989.²⁰⁵

Cada um dos coeficientes elencados no anexo único da Lei Complementar 62 corresponde ao percentual que cada estado deveria receber no momento do rateio decendial dos valores constantes no FPE. Logicamente, se somados, os coeficientes equivalem a 100% do montante integral.

A Lei Complementar 62 dispunha expressamente que tais coeficientes eram provisórios, de modo a produzir efeitos apenas durante o ano de 1991 e, portanto, deveriam ser substituídos através de lei específica que disciplinaria a forma de rateio no ano de 1992.

Art. 2º Os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), observado o disposto no art. 4º, serão entregues da seguinte forma:

§ 1º Os coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE a serem aplicados até o exercício de 1991, inclusive, são os constantes do Anexo Único, que é parte integrante desta Lei Complementar.

§ 2º Os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, a vigorarem a partir de 1992, serão fixados em lei específica, com base na apuração do censo de 1990.

§ 3º Até que sejam definidos os critérios a que se refere o parágrafo anterior, continuarão em vigor os coeficientes estabelecidos nesta Lei Complementar.²⁰⁶

Vê-se, sem sombra de dúvidas, que o legislador teve o intuito de estabelecer critérios de rateio que permitissem a variação dos coeficientes ao longo do tempo. Apesar disso, em virtude do permissivo contido no §3º acima citado, a referida legislação nunca foi editada e os coeficientes individuais permaneceram inalterados entre o período de 1990 até 2015.

²⁰⁵ BRASIL, **Lei complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989**. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. In: Planalto. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp62.htm>. Acesso em: 17 nov 2018.

²⁰⁶ BRASIL, **Lei complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989**. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. In: Planalto. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp62.htm>. Acesso em: 17 nov 2018.

Convém esclarecer que, através de uma leitura sistemática dos dispositivos acima citados, é possível perceber que a Lei Complementar 62 distingue os coeficientes individuais, constantes de seu anexo único, e os critérios de rateio²⁰⁷. Estes últimos, os critérios de rateio, que deveriam ter sido estabelecidos através de lei específica, serviriam para nortear o estabelecimento os coeficientes individuais que, por sua vez, deveria apresentar uma relativa flexibilidade para que pudesse variar e, dessa forma, acompanhar as variações socioeconômicas suportadas pelos estados ao longo de determinados períodos.

Em decorrência de haver previsão no sentido de que enquanto não fossem estabelecidos os critérios de rateio, continuariam a vigorar os coeficientes individuais, o anexo único continuou a produzir efeitos por mais de vinte anos.

Em virtude do engessamento destes coeficientes, o sistema de distribuição do FPE passou a desconsiderar os preceitos de proporcionalidade com a população, de proporcionalidade inversa com o produto interno bruto (PIB) per capita estadual e com a área estadual. Tal situação acabou por ocasionar a contestação judicial da sistemática baseada em coeficientes individuais fixos.

4.4 Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade Movidas Contra a Lei Complementar 62, de 1989.

O transcurso temporal permite a verificação de mudanças significativas nas condições socioeconômicas dos componentes de uma federação. Desta forma, em determinados períodos, alguns estados podem apresentar condições econômicas e sociais melhores do que outros, e tal condição pode mudar em virtude de situações contingenciais, de modo que o estado que antes apresentava as melhores condições pode vir a suportar graves dificuldades. É natural, o tempo permite que alguns estados se desenvolvam mais que outros, tudo dependerá da combinação imprevisível de um incontável número de fatores que podem influenciar positiva ou negativamente a economia ou os indicadores sociais de determinada região.

Nesse sentido, qualquer repartição de valores que obedeça a coeficientes de rateio fixos, que não se sujeitam a adequações e flexibilizações sensíveis às contingências socioeconômicas dos membros federativos, é incapaz de promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes, não sendo, portanto, capaz de reduzir em nenhuma medida as desigualdades e assimetrias federativas:

²⁰⁷ MEDEIROS, Lara Nogueira Romariz. **FPE: Análise da declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 62/ 1989 do Supremo Tribunal Federal e a transição para a Lei Complementar n. 143/2013. Persiste o problema?** Monografia (Graduação em Direito) — UFAL, Maceió. 2016, p. 84.

Os dados indicam claramente que, como não há nenhum dispositivo na lei que permita a variação dos coeficientes de repartição devido a variações no contingente populacional ou na renda per capita dos estados, esse sistema não consegue acompanhar a dinâmica socioeconômica da Federação.²⁰⁸

A inexistência de um critério de rateio que permitisse o estabelecimento de coeficientes flexíveis, sensíveis às mudanças suportadas pelos estados ao longo de determinado período acabou por gerar uma insatisfação de vários governadores de estados que se sentiam preteridos:

O uso de coeficientes fixos para partilha do FPE não condiz com o objetivo básico do Fundo, que é prover um mecanismo dinâmico de reequilíbrio da capacidade fiscal dos entes da Federação. Ao longo do tempo, alguns Estados evoluem mais rápido que outros, precisando de menor suporte federal e, por isso, deveriam ter sua participação no FPE reduzida, enquanto aqueles com maior dificuldade deveriam receber mais recursos do FPE. Usar coeficientes fixos para a partilha significa congelar no tempo a avaliação das desigualdades.²⁰⁹

Apesar de sua importância, havia diversos indícios de que os coeficientes individuais fixos que produziram efeitos durante mais de vinte anos, servindo de base para o cálculo dos valores que seriam distribuídos, não tinham sido elaborados de maneira técnica, rigorosamente científica, nem mesmo seriam capazes de promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados, como comanda o texto constitucional.

A sistemática utilizada por mais de vinte anos para realização do rateio dos valores do FPE conferia uma participação maior aos estados mais populosos da região Nordeste, enquanto as UFs mais ricas – Rio de Janeiro-RJ, São Paulo-SP, e Distrito Federal-DF – apresentavam participação menor. Aparentemente, a fórmula era adequada ao fim que justificou a criação dos fundos de participação, já que prestigiava uma região historicamente menos desenvolvida.

Ocorre que a aparente adequabilidade na distribuição do fundo se esvaía quando se analisava os valores *per capita*. Sob a ótica de valores per capita, era possível observar que a distribuição era muito desigual em relação ao total repassado pelo FPE aos estados e suas respectivas populações. Existia um forte favorecimento dos estados da região Norte, em especial daqueles com pequeno contingente populacional. O estado de Tocantins, por exemplo, recebia quatro vezes mais FPE *per capita* que os estados do Ceará e Roraima e, cerca de seis vezes mais que a Bahia²¹⁰.

²⁰⁸ BOUERI, Rogério; SACHSIDA, Adolfo; BORGES, Clarissa. Uma proposta para atualização dinâmica dos coeficientes do FPE. In: **Texto para discussão 1810**: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: Ipea, 2013, p. 10.

²⁰⁹ MENDES, Marcos. **Fundo de participação dos estados**: sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2011, p. 9.

²¹⁰ BOUERI, Rogério; SACHSIDA, Adolfo; BORGES, Clarissa. Uma proposta para atualização dinâmica dos coeficientes do FPE. In: **Texto para discussão 1810**: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: Ipea, 2013, p. 11.

Um estudo elaborado pela economista Teresa Ter-Minassian afirma que as transferências intergovernamentais voltadas para a equalização federativa desempenham um papel importante no Brasil, mas, apesar disso, baseavam-se em coeficientes rígidos que, por sua vez, não foram elaborados com base em critérios transparentes ligados às capacidades fiscais, esforços fiscais e necessidades de despesa:

Dadas as grandes disparidades existentes nos níveis de renda, capacidade tributária e necessidades de gastos entre os estados e municípios, as transferências intergovernamentais voltadas para a equalização precisarão continuar a desempenhar um papel importante no Brasil no futuro previsível. O atual sistema de repartição das receitas baseia-se em coeficientes rígidos, tanto para distribuição vertical como horizontal, que não se baseiam em critérios transparentes ligados às capacidades fiscais, esforços fiscais e necessidades de despesa (tradução nossa).²¹¹

Outro estudo mais recentemente elaborado pela mesma economista apontou que o sistema de transferências intergovernamentais brasileiro carecia de uma abordagem global, bem desenhada e com um viés equalizador. Quando analisadas, as transferências *per capita* do FPE recebidas por cada estado têm uma relação limitada com sua renda *per capita* ou sua capacidade de arrecadação própria. Os seis estados mais beneficiados pelas transferências intergovernamentais do FPE *per capita* (os estados de Roraima, Amapá, Acre, Tocantins, Sergipe e Rondônia) não estão entre os mais pobres em termos de PIB *per capita* ou de receitas antes das transferências. Cinco deles estão na região pouco povoada do Norte²¹². A mesma conclusão foi encontrada por Sérgio Prado:

Nota-se que, embora o resultado geral das transferências seja reduzir a desigualdade (no sentido de que os mais “pobres” recebem mais recursos), os atuais coeficientes não geram qualquer tipo de equalização das receitas per capita. A elevada dispersão que se observa nas receitas finais decorre, em boa medida, da combinação da reserva 85-15 com as tabelas de coeficientes para área e população, que beneficiam estados da região Norte, principalmente. Nota-se também que estados com igual RB per capita recebem dotações muito diferentes. Se tomarmos os estados mais “pobres” em RB (inferior), com valor de até R\$ 1.100 per capita (10 estados) encontramos elevada disparidade em capacidade final de gasto, após a inclusão do FPE (série superior)²¹³.

Além disso, José Roberto Afonso afirma que na justificativa da proposição do projeto de lei complementar, e também nos pronunciamentos durante as votações, a citada tabela com

²¹¹ “Given the existing wide disparities in income levels, tax capacities, and expenditure needs across states and municipalities, intergovernmental transfers aimed at equalization will need to continue to play an important role in Brazil in the foreseeable future. The present system of revenue sharing is based on rigid coefficients, for both vertical and horizontal distribution, which are not based on transparent criteria linked to tax capacities, tax efforts, and expenditure needs”. TER-MINASSIAN, Teresa. **Fiscal Federalism in Theory and Practice**. Washington: International Monetary Fund, 1997, versão sem paginação.

²¹² TER-MINASSIAN, Teresa. **Reforma do fundo de participação dos estados (FPE)**. Banco interamericano de desenvolvimento, 2012, p. 20.

²¹³ PRADO, Sérgio. **FPE equalização estadual no Brasil: alternativas e simulações para a reforma**. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 71.

coeficientes rígidos foi acordada entre os representantes dos Estados reunidos no CONFAZ – Conselho de Política Fazendária²¹⁴.

Clóvis Panzarini, que participou dos debates, afirma que a distribuição passou a ser feita de acordo com uma tabela elaborada pelos secretários de estado de fazenda de todos os estados em uma reunião que, segundo o Panzarini, “quase saiu tapa”²¹⁵. O economista também sugere que o Presidente da época, José Sarney, poderia ter exercido influência na elaboração dos coeficientes:

Participante da equipe técnica paulista no Confaz, testemunhei, à época, a autossuficiência, nutrida pelo peso de suas bancadas no Congresso Nacional, das representações dos Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que, em vez de estudo, apresentaram singela tabelinha de 27 linhas e 2 colunas concebida sabe-se lá onde e por quem, que destinava 85% dos recursos do FPE a seus Estados e os restantes 15% aos seis Estados das Regiões Sudeste e Sul. Essa tabela - que acabou virando a tal LC nº 62/89 - destina a São Paulo redondo 1% dos recursos do FPE, enquanto Bahia e Ceará, por exemplo, foram aquinhoados com 9,3962% e 7,3369%, respectivamente. Maranhão levou 7,2182%. Afinal, Sarney era o presidente da República. Ao protesto da representação paulista, porque sem qualquer critério se suprimia 75% da fatia de São Paulo (de 4,0605% para 1%), foi respondido que “FPE não é coisa para Estado rico” e que estavam sendo generosos em não zerar o quinhão paulista.²¹⁶

As acusações de que os coeficientes de repartição foram estabelecidos através de um acordo político é extremamente grave e torna ainda mais evidente a condição de inadequação dos coeficientes fixos de rateio para alcançar o objetivo de promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados.

A partir desse núcleo de fundamentação e, tendo em vista a ausência da legislação que estabelecesse critérios adequados de rateio dos valores do FPE, os governadores de diversos estados ingressaram em juízo com o intuito de impugnar a sistemática de rateio baseada nos coeficientes individuais fixos previstos no anexo único da Lei Complementar 62.

A constitucionalidade do rateio baseada nos coeficientes fixos prevista no art. 2º, incisos I e II, §§ 1º e 2º, da LC 62 foi questionada junto ao Supremo Tribunal Federal em quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade, ajuizadas pelos estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina (ADI 875), Mato Grosso e Goiás (ADI 1.987), Mato Grosso (ADI 3.243) e Mato Grosso do Sul (ADI 2.727)^{217 218}.

²¹⁴ AFONSO, José Roberto R. FPE: rateio sem critério. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, IDP, 2010. p. 4

²¹⁵ PANZARINI, Clóvis. Análise das propostas de reforma tributária. In: **Seminário Reforma tributária: possível e necessária**. São Paulo: Oboré, 1992. p.187-233. p. 211.

²¹⁶ PANZARINI, Clóvis. Equilíbrio federativo. **O Estado de São Paulo**, 03 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral%2Cequilibrio-federativo%2C518622>>. Acesso em: 18/01/2018.

²¹⁷ CONTI, José Maurício; LOCHAGIN, Gabriel. Federalismo fiscal brasileiro e o novo FPE (Fundo de Participação dos estados e do Distrito Federal). In: **Tributação brasileira em evolução: estudos em homenagem ao professor Alcides Jorge Costa**[S.l.: s.n.], 2015, p. 7.

As ADIs 875, 2.727 e 3.243 tinham como objeto a impugnação do art. 2º, incisos I e II e §§ 1º, 2º e 3º, e o Anexo Único da LC 62/89. A primeira impugnou todo o dispositivo e o anexo único; a segunda, somente o § 3º do referido dispositivo; já terceira, apontou a inconstitucionalidade dos §§ 1º, 2º e 3º, bem como parte da Decisão Normativa 44/2001, do TCU, que aprovou os coeficientes que serviriam de base para o rateio dos valores do FPE no ano de 2002. Já a ADO 1.987 foi proposta em face da omissão do Congresso Nacional em relação a seu dever de regulamentação do disposto pelo art. 161, inciso II, da CRFB²¹⁹.

4.4.1 Resultado das ações propostas no Supremo Tribunal Federal

De acordo com os requerentes, em síntese, o sistema de rateio baseado nos coeficientes fixos estabelecidos pelo anexo único da LC 62 não obedecia ao texto constitucional, especificamente ao comando do art. 161, que estabeleceu que a repartição dos valores deveria promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados.

Ademais, alegaram que os índices seriam arbitrários, criados por meio de acordo político, e não por razões técnicas. Além disso, deveriam ter sido superados por lei superveniente que levasse em conta dados mais recentes do IBGE.

Ademais, a Constituição também prevê que compete ao Tribunal de Contas da União (TCU) efetuar o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação. Por este motivo, alegou-se que esta competência do TCU teria sido usurpada ou, ao menos, amesquinhada pela lei complementar, visto que a partir da produção de seus efeitos cabia à Corte de Contas apenas realizar o cálculo matemático dos valores que seriam transferidos de acordo com os coeficientes fixos previstos na legislação.

Tendo em vista que se travavam de quatro ações diretas de inconstitucionalidade imbricadas por uma evidente conexão, havendo clara fungibilidade entre as ações, afigurava-se possível o julgamento em conjunto das mesmas. Vale ressaltar que, apesar de haver certas peculiaridades entre os pedidos e causas de pedir, a convergência de todos os pedidos permite afirmar que existiria identidade formal e substancial entre o objeto de todas, qual seja: a declaração de inconstitucionalidade da sistemática de rateio sem a previsão de critérios

²¹⁸ MENDES, Marcos. **Fundo de participação dos estados**: sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2011, p. 10.

²¹⁹ MEDEIROS, Lara Nogueira Romariz. **FPE**: Análise da declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 62/ 1989 do Supremo Tribunal Federal e a transição para a Lei Complementar n. 143/2013. Persiste o problema? Monografia (Graduação em Direito) — UFAL, Maceió. 2016, p. 40.

flexíveis²²⁰. Desta forma, as quatro ações foram julgadas em conjunto em 24 de fevereiro de 2010.

Interessante ressaltar que, de forma bastante interessante e acertada, o STF teve a cautela de não só verificar se a sistemática de rateio prevista pelos dispositivos impugnados era compatível com a Constituição Federal, mas também analisar se os coeficientes que foram estabelecidos em 1989 e ainda vigentes encontravam-se em consonância com o contexto socioeconômico que se apresentou no momento de sua criação, bem como ao longo dos anos em que produziu efeitos.

Durante a apreciação do caso, o STF admitiu que os coeficientes individuais fixos estabelecidos foram estabelecidos por meio de acordo político e, após o transcurso de mais duas décadas, deixaram de refletir a realidade socioeconômica vivenciada pelos estados brasileiros, de modo que, não seriam capazes de realizar o objetivo constitucionalmente previsto do FPE, qual seja, contribuir para redução das desigualdades entre as diferentes unidades federadas. Deste modo, ainda que no momento em que foram estabelecidos, os coeficientes da LC 62/1989 se encontrassem em consonância com o texto constitucional, a alteração do quadro fático os tornou inconstitucionais, visto que não seriam capazes de atender ao escopo redistributivo da lei²²¹.

Particularmente, em relação ao §3º, do art. 2º da LC 62/89²²², responsável pela manutenção dos coeficientes individuais fixos enquanto não fosse editada legislação específica estabelecendo o novo critério de rateio, penso que o referido dispositivo já nasceu inconstitucional. A previsão de qualquer dispositivo que preveja um mecanismo de transferências intergovernamentais que se baseie em coeficientes estanques é contrária ao próprio espírito federativo de cooperação exigido pelo constituinte.

Em um ambiente federativo de cooperação, os mecanismos de discriminação de receitas pela repartição indireta do produto, tal como o FPE, é instrumento indispensável à manutenção da autonomia financeira dos membros federativos e, no Brasil, tal relevância é ainda mais ampliada em virtude da magnitude dos valores repartidos através desse fundo e das gritantes disparidades que enfraquecem, a cada dia, o pacto federativo e que dão margem a conflitos e disputas fiscais desleais entre os entes. Por este motivo, qualquer dispositivo que

²²⁰ MEDEIROS, Lara Nogueira Romariz. **FPE: Análise da declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 62/ 1989 do Supremo Tribunal Federal e a transição para a Lei Complementar n. 143/2013. Persiste o problema? Monografia (Graduação em Direito) — UFAL, Maceió. 2016, p. 40.**

²²¹ NETO, Celso de Barros Correia. **ConJur – Observatório constitucional: Supremo julgará novamente os critérios de partilha do FPE. 15 de março de 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-mar-15/observatorio-constitucional-stf-julgara-novamente-criterios-partilha-fpe>> Acesso em: 18 nov. 2018.**

²²² § 3º Até que sejam definidos os critérios a que se refere o parágrafo anterior, continuarão em vigor os coeficientes estabelecidos nesta Lei Complementar.

determine que a repartição de receitas entre os entes federados deva se pautar em coeficientes fixos acaba esvaziando o potencial deste mecanismo e, portanto, contribui para manutenção das disparidades federativas.

Por fim, no mérito, o Supremo Tribunal Federal acolheu o voto do relator, ministro Gilmar Mendes, para julgar procedentes as ações e declarar a inconstitucionalidade do artigo 2º, incisos I e II, parágrafo 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar 62/1989.

Apesar de declarar inconstitucionais os dispositivos impugnados, o STF entendeu que simplesmente retirá-los da ordem jurídica, acarretaria um prejuízo à saúde financeira dos Estados muito maior do que sua manutenção, já que não haveria nenhuma norma que disciplinasse como seriam realizadas as transferências de recursos do FPE, havendo risco de inviabilizá-las. Por este motivo, houve a declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade dos dispositivos, assegurando a manutenção da sistemática de rateio até 31 de dezembro de 2012.

A postergação da eficácia da decisão que declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos era medida que se impunha em prestígio à segurança jurídica e dos relevantes interesses sociais envolvidos, já que os valores do FPE constituíam parcela essencial à subsistência de vários estados da federação. Ademais, a medida encontrava esteio no ordenamento jurídico pátrio:

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.²²³

Em virtude da decisão prolatada pelo STF e cuja a eficácia foi postergada, o Congresso Nacional dispunha do período que compreendia entre a data do julgamento, que se deu em 24 de fevereiro de 2010, até o dia 31 de dezembro de 2012 para editar uma legislação que criasse um critério de repartição condizente com o texto constitucional.

Ainda que a matéria fosse demasiadamente complexa, além de sensível aos interesses dos estados, o prazo de quase três anos conferido pelo STF afigurava-se razoável. Se houvesse empenho por parte do poder legislativo, a regulamentação da matéria poderia ter sido realizada em tempo hábil. Entretanto, não foi o que aconteceu. O prazo estipulado pelo STF expirou sem que o Congresso Nacional tivesse cumprido sua obrigação de regulamentar a matéria, o que, de fato, poderia colocar os estados em uma situação econômica

²²³ BRASIL, **Lei n. 9868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. In: Palácio do Planalto. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1999. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>. Acesso em: 18 nov. 2018

extremamente grave se as transferências intergovernamentais à título de FPE fossem suspensas face a completa ausência de normas que disciplinassem o procedimento de rateio das verbas.

O justo receio de se ver sem os recursos provenientes do FPE, vitais à saúde financeira de grande parte dos estados brasileiros, motivou mais uma interpelação judicial que envolvia o tema. Desta vez, os governadores dos Estados da Bahia, Maranhão, Minas Gerais e Pernambuco ajuizaram mais uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 23, ajuizada no dia 21 de janeiro de 2013 em face da omissão do poder legislativo.

A fim de proteger os estados dos efeitos catastróficos de uma possível suspensão das transferências dos valores rateados do FPE, o Ministro Ricardo Lewandowski deferiu medida liminar para viabilizar a manutenção das transferências e determinar que estas fossem realizadas de acordo com os coeficientes vigentes, já declarados inconstitucionais:

Isso posto, ante o vácuo legislativo decorrente das decisões desta Suprema Corte, prolatadas nas ADIs 875, 1.987, 2.727 e 3.243, que declararam a inconstitucionalidade do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, bem assim do Anexo Único da Lei Complementar 62/1989, protraindo a eficácia do julgado por 24 (vinte e quatro) meses, já transcorridos, sem que tivesse o Congresso Nacional, nesse lapso de tempo, colmatado a lacuna normativa, e considerando, ainda, as informações do Poder Legislativo no sentido de que se encontram tramitado, em regime de urgência, diversos projetos com vistas a substituir o mencionado diploma legal, autorizado pelo art. 13, inc. VIII, combinado com o art. 21, inc. V, ambos do Regimento Interno desta Suprema Corte, defiro em parte a liminar pleiteada na presente ação, ad referendum do egrégio Plenário, para garantir aos Estados e ao Distrito Federal o repasse, pela União, das verbas do fundo a que alude o art. 159, I, a, da Constituição da República, no percentual nele estabelecido, em conformidade com os critérios anteriormente vigentes, por mais 150 (cento e cinquenta dias), a contar da intimação desta medida cautelar, desde que não sobrevenha nova disciplina jurídica, sem prejuízo de eventuais compensações financeiras, entre os entes federados, a serem eventualmente definidas em lei complementar.²²⁴

Ainda que pudesse ser alegado que seria juridicamente possível que o poder judiciário, ao apreciar a ADO 23 e, em verificando a mora do Congresso Nacional, disciplinasse de forma provisória o procedimento de rateio de uma forma compatível com o texto constitucional²²⁵. A esse despeito, o estabelecimento de um critério de repartição ou mesmo de coeficientes de rateio das verbas do FPE é matéria de alta complexidade, relevância ímpar no âmbito do federalismo de cooperação brasileiro e, portanto, demanda estudos minuciosos a fim de que sejam desenhados de maneira a promover o equilíbrio socioeconômico entre os

²²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADO 23/DF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão. Relator:

Ministro Dias Toffoli. Brasília, 11 de abril de 2014. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25061401/acao-direta-de-inconstitucionalidade-por-omissao-ado-23-dfstf>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

²²⁵ MEDEIROS, Lara Nogueira Romariz. **FPE**: Análise da declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 62/ 1989 do Supremo Tribunal Federal e a transição para a Lei Complementar n. 143/2013. Persiste o problema? Monografia (Graduação em Direito) — UFAL, Maceió. 2016, p. 46.

estados. Por isso, uma regulamentação provisória da matéria pelo poder judiciário sem o devido estudo poderia ser ainda mais nociva do que a manutenção dos coeficientes então vigentes.

Em decorrência da declaração de inconstitucionalidade da sistemática de rateio que se utilizava de coeficientes fixos estabelecidos de acordo com as condições socioeconômicas dos estados no ano de 1989, por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidades ADI 875/DF, ADI 1.987/DF, ADI 2.727/DF e ADI 3.243/DF, cuja eficácia foi prorrogada por duas vezes, finalmente foi publicada a Lei Complementar 143, de 17 de julho de 2013.

A referida legislação dispôs sobre critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e sua edição teve como objetivo sanar os vícios de inconstitucionalidade existentes na sistemática de rateio da LC 62/89 apontados pelo STF.

5 A SISTEMÁTICA DE RATEIO INAUGURADA PELA LEI COMPLEMENTAR 143, DE 17 DE JULHO DE 2013

No dia 18 de junho de 2013, foi submetido à apreciação do plenário do Senado o Projeto de Lei Complementar 240/2013, de autoria dos senadores José Pimentel (PT/CE), Eunício Oliveira (PMDB/CE) e outros. A redação final do projeto de lei foi aprovada em votação de turno único, por 54 votos a 9, de 64 presentes (incluído o Presidente do Senado). A matéria então, foi remetida para apreciação da câmara dos deputados, através do Ofício SF nº 1.387, de 19/06/13²²⁶.

Na Câmara dos Deputados, o projeto de lei foi recebido em regime de urgência e autuado como PLP 288/2013. A Comissão de Finanças e Tributação concluiu pela adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação do projeto. A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, por sua vez, concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Ainda durante o trâmite na Câmara dos Deputados, foram aprovadas duas emendas ao texto proposto, com o objetivo de que eventuais desonerações de IR e IPI concedidas pelo Governo Federal incidissem apenas na cota de arrecadação destinada a União, não sendo consideradas para efeito de repasse do FPE e do FPM. Naturalmente, o interesse dos deputados era que a quantia que seria repassada ao FPE não fosse afetada em virtude de benefícios fiscais concedidos pela União. Em virtude das propostas de alteração o projeto retornou ao Senado Federal²²⁷.

As referidas emendas foram apreciadas e mantidas pelo Senado Federal e, em seguida, o projeto foi enviado para sanção presidencial. Após a análise da matéria, a então Presidente da República, Dilma Rousseff, vetou parcialmente o projeto de lei, especificamente os dispositivos que foram incluídos através das emendas na Câmara que previam a desconsideração das desonerações de IR e IPI eventualmente concedidas pela União. O veto

²²⁶ BRASIL, Senado Federal, **Projeto de Lei n. 240, de 2013**. Autores: Senador José Pimentel, Senador Eunício Oliveira e outros. Altera a Lei Complementar n. 62, de 28 de dezembro de 1989, a Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), para dispor sobre os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); e revoga dispositivos da Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. *In*: Senado Federal. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113218>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

²²⁷ BRASIL. **Projeto de Lei n. 240, de 2013**. Altera a Lei Complementar n. 62, de 28 de dezembro de 1989, a Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), para dispor sobre os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); e revoga dispositivos da Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. *In*: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=581700>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

não foi derrubado pelo Congresso e o projeto foi convertido na Lei Complementar 143, publicada no dia 17 de julho de 2013²²⁸.

Afigura-se interessante analisar alguns trechos das discussões, pareceres e outras manifestações do poder legislativo durante o íterim da aprovação do projeto de lei complementar 240, posteriormente convertido na Lei Complementar 143/2013, a fim de esclarecer as justificativas e a maneira de elaboração do texto.

Na mensagem de justificação do projeto de lei 240/2013, fica claro o receio de que as transferências do FPE poderiam ser suspensas e, por este motivo, seria necessária a publicação de uma lei a respeito da matéria para cumprir a determinação judicial do STF:

Aproximamo-nos, por conseguinte, de um inadmissível vácuo legal, uma vez que o prazo adicional autorizado pelo STF aproxima-se do seu fim. Precisamos retomar os debates em tomo dessa importante matéria e, por esse motivo, apresentamos o presente projeto de lei complementar, similar ao Substitutivo aprovado previamente.²²⁹

Além disso, nesta mesma mensagem de justificação do projeto de lei, o Senador proponente afirma que a alteração legislativa sugerida não causaria nenhuma modificação significativa em um curto período, bem como a nova meta a ser buscada (coeficientes condizentes com a situação socioeconômica atual dos estados) não poderia ser verificada nem mesmo após um prazo muito longo:

Em sentido estrito, **não haverá, nos próximos anos, perdas financeiras**, mas sim redução gradual (e, mesmo assim, condicionada ao aumento real da arrecadação) da participação relativa de alguns entes no rateio em questão, Impõe-se notar que, uma vez que parte (embora decrescente em termos relativos) **do montante partilhado continuará atrelada aos coeficientes atuais**, a aderência entre a meta perseguida e o rateio definido **não será absoluta mesmo para prazos muito longos**. Quanto menor for a taxa de crescimento real da arrecadação de IR e IPI, mais lenta será a transição entre as partilhas atual e proposta. Na prática, supondo-se que as variações nominais do PIB e da arrecadação de IR e IPI serão iguais, tem-se, em um cenário que combine, para cada exercício, inflação de 5% e crescimento real de 3%, **que as novas regras incidirão sobre 0.73% do montante a ser rateado em 2016 (R\$ 617,18 milhões em R\$ 84,76 bilhões) e sobre 7,72% em 2026 (R\$ 14,33 bilhões em R\$ 185,85 bilhões)**.²³⁰

²²⁸ BRASIL. **Projeto de Lei n. 240, de 2013**. Altera a Lei Complementar n. 62, de 28 de dezembro de 1989, a Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), para dispor sobre os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); e revoga dispositivos da Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. *In*: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=581700>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

²²⁹ BRASIL, Senado Federal, **Projeto de Lei n. 240, de 2013**. Autores: Senador José Pimentel, Senador Eunício Oliveira e outros. Altera a Lei Complementar n. 62, de 28 de dezembro de 1989, a Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), para dispor sobre os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); e revoga dispositivos da Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. *In*: Senado Federal. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113218>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

²³⁰ BRASIL, Senado Federal, **Projeto de Lei n. 240, de 2013**. Autores: Senador José Pimentel, Senador Eunício Oliveira e outros. Altera a Lei Complementar n. 62, de 28 de dezembro de 1989, a Lei n. 5.172, de 25 de outubro

A intenção de manter os coeficientes individuais fixos, já declarados inconstitucionais, como base de cálculo para o rateio dos valores do FPE previsto pela LC 143/2013 também constou no parecer 541 de 2013 do plenário do Senado:

Quero insistir num ponto em que, de forma muito correta, a gente vem tocando desde o início e que o Senador Dornelles reafirmou quando da sua fala: **não há nenhum tipo de perda, até porque nós conservamos a base, tomamos como referência a manutenção desse percentual.** Portanto, o processamento para aplicação dessas novas regras dar-se-á após o período de fixação dessa base e, mesmo nela, Senador Cassio, a incidência que deve se processar em 2017 e de 0,73, e não é 0,73, Senador Anibal, de incidência a menos ou a mais; é do percentual distribuído para cada Estado. Em 0,73, aplicar-se-á. Senador Renan Calheiros, a nova regra. **Portanto, em mais de 99%, Senador Casildo, a base de arrecadação dos Estados será mantida,** Senado Pimentel. E esse o argumento que o Senador Dornelles aqui, do alto da sua autoridade, afirmou, do ponto de vista da manutenção.²³¹

Na citada manifestação, o Senador Walter Pinheiro afirma que após 4 anos da publicação da lei, ou seja, em 2017, 99% dos valores do FPE continuariam a ser repartidos pelos coeficientes declarados inconstitucionais.

Aparentemente, não houve qualquer preocupação no sentido de criar uma sistemática de rateio capaz de cumprir a decisão judicial do STF e, portanto, estabelecer um critério dotado de relativa flexibilidade com o intuito de promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados. Na verdade, a Lei Complementar 143, ao menos levando em consideração o processo legislativo que lhe deu origem, tinha o objetivo único e exclusivo de evitar que as transferências do FPE fossem suspensas em virtude de decisão judicial e, para tanto, alterar na menor medida possível a sistemática de rateio anterior, declarada inconstitucional.

5.1 A “Nova” Sistemática de Repartição dos Valores do FPE

A lei Complementar 143 entrou em vigor no dia 18 de julho de 2013, data de sua publicação. O texto publicado promoveu alterações na Lei Complementar 62, de 28 de dezembro de 1989, na Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e na Lei no 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), sob o pretexto de introduzir no ordenamento jurídico pátrio uma nova forma de rateio do FPE,

de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), para dispor sobre os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); e revoga dispositivos da Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. *In:* Senado Federal. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113218>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

²³¹ BRASIL, Senado Federal, **Projeto de Lei n. 240, de 2013**. Autores: Senador José Pimentel, Senador Eunício Oliveira e outros. Altera a Lei Complementar n. 62, de 28 de dezembro de 1989, a Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), para dispor sobre os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); e revoga dispositivos da Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. *In:* Senado Federal. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113218>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

compatível com a Constituição Federal, de modo a atender a decisão judicial proferida pelo STF.

Apesar das várias alterações legislativas que se fizeram necessárias, a sistemática de rateio inaugurada encontra-se, basicamente, disposta no art. 2º, da Lei Complementar 62/89, cuja nova redação foi dada pela Lei Complementar 143/2013:

“Art. 2º Os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), observado o disposto no art. 4º, serão entregues da seguinte forma:

I - os coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal no FPE a serem aplicados até 31 de dezembro de 2015 são os constantes do Anexo Único desta Lei Complementar;

II - a partir de 1º de janeiro de 2016, cada entidade beneficiária receberá valor igual ao que foi distribuído no correspondente decêndio do exercício de 2015, corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou outro que vier a substituí-lo e pelo percentual equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) da variação real do Produto Interno Bruto nacional do ano anterior ao ano considerado para base de cálculo;

III - também a partir de 1º de janeiro de 2016, a parcela que superar o montante especificado no inciso II será distribuída proporcionalmente a coeficientes individuais de participação obtidos a partir da combinação de fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária, assim definidos:

a) o fator representativo da população corresponderá à participação relativa da população da entidade beneficiária na população do País, observados os limites superior e inferior de, respectivamente, 0,07 (sete centésimos) e 0,012 (doze milésimos), que incidirão uma única vez nos cálculos requeridos;

b) o fator representativo do inverso da renda domiciliar per capita corresponderá à participação relativa do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária na soma dos inversos da renda domiciliar per capita de todas as entidades.

§ 1º Em relação à parcela de que trata o inciso III do caput, serão observados os seguintes procedimentos:

I - a soma dos fatores representativos da população e a dos fatores representativos do inverso da renda domiciliar per capita deverão ser ambas iguais a 0,5 (cinco décimos), ajustando-se proporcionalmente, para esse efeito, os fatores das entidades beneficiárias;

II - o coeficiente individual de participação será a soma dos fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária, observados os ajustes previstos nos incisos III e IV deste parágrafo;

III - os coeficientes individuais de participação das entidades beneficiárias cujas rendas domiciliares per capita excederem valor de referência correspondente a 72% (setenta e dois por cento) da renda domiciliar per capita nacional serão reduzidos proporcionalmente à razão entre o excesso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária e o valor de referência, observado que nenhuma entidade beneficiária poderá ter coeficiente individual de participação inferior a 0,005 (cinco milésimos);

IV - em virtude da aplicação do disposto no inciso III deste parágrafo, os coeficientes individuais de participação de todas as entidades beneficiárias deverão ser ajustados proporcionalmente, de modo que resultem em soma igual a 1 (um).

§ 2º Caso a soma dos valores a serem distribuídos, nos termos do inciso II do caput, seja igual ou superior ao montante a ser distribuído, a partilha dos recursos será feita

exclusivamente de acordo com o referido inciso, ajustando-se proporcionalmente os valores.

§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, serão considerados os valores censitários ou as estimativas mais recentes da população e da renda domiciliar per capita publicados pela entidade federal competente.²³²

Primeiramente, cumpre observar que a divisão inicial realizada na proporção de 85% para os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e, de 15% para os estados das regiões Sul e Sudeste, foi extinta. A partir de sua entrada em vigor não havia mais a repartição prévia de coeficientes levando em consideração as regiões brasileiras.

Outrossim, o inciso primeiro do referido artigo prorrogou a utilização dos coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal no FPE constantes no anexo único da LC 62, ou seja, aqueles já declarados inconstitucionais, até 31 de dezembro de 2015. Desta forma, apesar de, aparentemente, ter extinto a repartição prévia do montante levando em consideração as regiões brasileiras, ao prorrogar a utilização dos coeficientes antigos, a LC 143 acabava conservando a antiga proporção, já que os coeficientes individuais eram os mesmos da LC 62.

Ademais, por força do inciso II, do art. 2º da LC 62, alterado pela LC 143, apenas a partir de 1º de janeiro de 2016, seriam calculados novos coeficientes individuais de participação do Estados.

Os “novos” coeficientes individuais de partilha são obtidos com base na combinação de fatores representativos da população (estes limitados à faixa de 0,012 a 0,07) e do inverso da renda domiciliar *per capita* da UF (art. 2º, inciso III, da Lei), calculados anualmente pelo TCU (CTN, art. 92, alínea I). Para embasar o cálculo dos coeficientes, realizado pelo TCU, são considerados os valores censitários ou as estimativas mais recentes da população e da renda domiciliar *per capita* publicados pelo IBGE²³³.

Somente após o transcurso de quase cinco anos da decisão que declarou inconstitucional a sistemática de rateio que se valia de coeficientes individuais é que, aparentemente, uma nova forma de rateio começaria a ser implementada.

²³² BRASIL, **Lei Complementar n. 143, de 17 de julho de 2013**. Altera a Lei Complementar n. 62, de 28 de dezembro de 1989, a Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), para dispor sobre os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); e revoga dispositivos da Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. In: Palácio do Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp143.htm>. Acesso em: 20 nov. 2018.

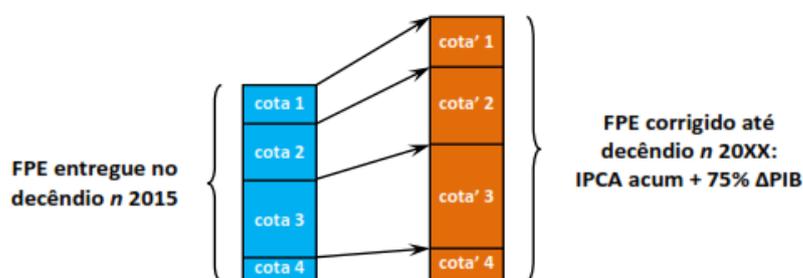
²³³ Cartilha FPE. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais**: fundo de participação dos estados e do distrito federal – FPE. Novembro de 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpe.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018.

Ocorre que, sob uma análise mais detida, é possível verificar que a implementação de um sistema de repartição de receitas que fosse sensível às alterações socioeconômicas das entidades beneficiárias e, portanto, capaz de promover o equilíbrio socioeconômico dos estados ainda se encontrava muito distante.

A fim se ter uma noção da situação, é imperioso que se entenda, passo a passo, como são calculadas as quantias que serão transferidas a cada um dos estados à título de FPE:

- a) Antes de cada transferência, cuja periodicidade é decencial, são considerados dois valores;
- b) O primeiro é o resultado do valor que foi recebido no correspondente decêndio do exercício de 2015 (quando ainda estavam vigentes os coeficientes inconstitucionais) corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou outro que vier a substituí-lo e pelo percentual equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) da variação real do Produto Interno Bruto nacional do ano anterior ao ano considerado para base de cálculo, esse valor também pode ser chamado de valor referência, ou valor corrigido:

Figura 1 – Valor recebido em 2015 e valor de referência

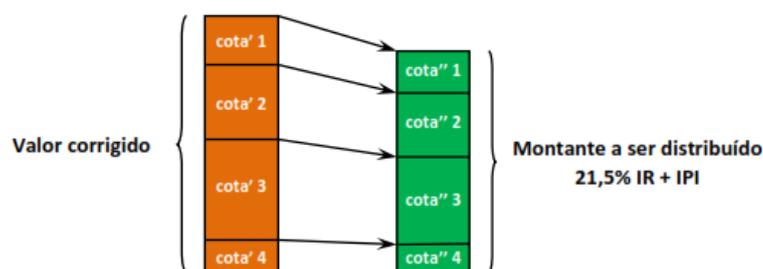


Fonte: Cartilha FPE, 2018.²³⁴

- c) O segundo valor é o montante arrecado pelo FPE e que, portanto, deverá ser repartido entre os estados, ou seja, 21,5% do produto da arrecadação efetiva do IR e do IPI no decêndio anterior ao da distribuição, conforme previsto na Constituição;
- d) Se o valor de referência (b) for superior ao valor efetivamente arrecado pelo FPE (c), tal como na figura abaixo, cada estado receberá cota proporcional à que auferiu no correspondente decêndio de 2015, ou seja, na exata proporção da tabela constante no anexo único da LC 62/89;

²³⁴ Cartilha FPE. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais:** fundo de participação dos estados e do distrito federal – FPE. Novembro de 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpe.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018.

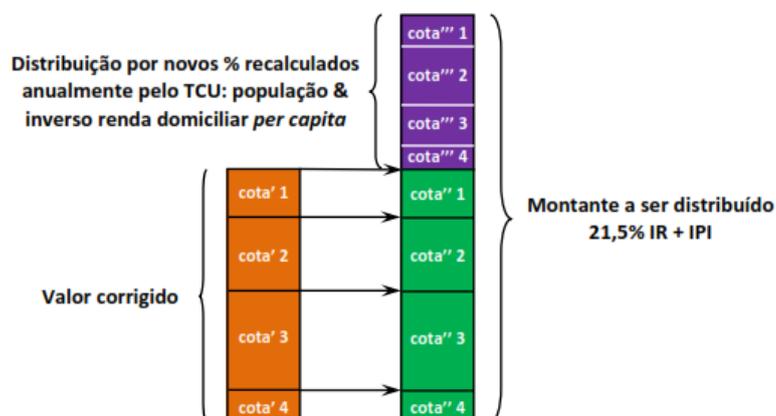
Figura 2 - Valor de referência e montante a ser distribuído



Fonte: Cartilha FPE, 2018.²³⁵

- e) Caso o valor arrecadado pelo FPE (c) seja maior que valor de referência (b), o valor de referência (que nada mais é que o valor repassado aos estados durante a sistemática anterior corrigidos pelos fatores estabelecidos pela LC 143) é repartido de acordo com os coeficientes antigos e o montante excedente, apenas, será repartido de acordo com os novos coeficientes individuais de partilha, da seguinte forma:

Figura 3 - Distribuição dos valores do FPE



Fonte: Cartilha FPE, 2018.²³⁶

A fim de ilustrar o resultado da operação, colacionamos abaixo um trecho do comunicado da Secretaria do Tesouro Nacional informando os valores que foram distribuídos no primeiro decêndio de setembro de 2018:

²³⁵ Cartilha FPE. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais:** fundo de participação dos estados e do distrito federal – FPE. Novembro de 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpe.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018.

²³⁶ Cartilha FPE. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais:** fundo de participação dos estados e do distrito federal – FPE. Novembro de 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpe.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018.

Figura 4 - Valores distribuídos no 1º decêndio de setembro de 2018

FPE a ser distribuído no 1º decêndio de set/18			
R\$ 1.867.292.751,30			
FPE distribuído no 1º decêndio de set/15 (a)	Correção PIB ¹ (b)	Correção IPCA ² (c)	Valor de Referência (d=a*b*c)
R\$ 1.727.494.738,94	0,9738	1,1669	R\$ 1.962.898.503,58
<small>1) 75% da variação do PIB definitivo de 2015, divulgado pelo IBGE em nov/17, em relação ao PIB de 2014. 2) Variação acumulada do IPCA entre jul/15 e jul/18.</small>			
Distribuição - critério art. 2º, Inciso II e § 2º da LC 143/13		Distribuição - critério art. 2º, Inciso III da LC 143/13	
100%		0%	

Fonte: Comunicado Decendial do Ministério da Fazenda, 2018. ²³⁷

Desta forma, verifica-se que apenas quando o valor arrecadado que será distribuído em cada decêndio através do FPE supera o valor de referência é que o montante excedente e, apenas este, será repartido de acordo com os novos coeficientes individuais, calculados anualmente pelo TCU com base na combinação de fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar *per capita* da entidade beneficiária.

5.2 A Repartição na Prática: Os Efeitos Financeiros da Nova Sistemática de Rateio do FPE de 01 de Janeiro de 2016 até os Dias Atuais

Uma análise evolutiva das alterações decorrentes da implementação da nova forma de rateio, que começou a produzir seus efeitos a partir do dia 1 de janeiro de 2013, é indispensável para conferir ao leitor uma noção de como a sistemática de rateio atual difere da anterior. Além disso, permite verificar os impactos financeiros reais de sua implementação e, por fim, nos permite tecer considerações acerca da existência, ou não, de um acréscimo na promoção do equilíbrio socioeconômico entre os estados, tal como ordenado pelo STF.

Sob o pretexto evitar uma transição traumática entre os novos coeficientes e os coeficientes estabelecidos no anexo único da Lei Complementar 62, a Lei Complementar 143 previu uma regra de transição tão lenta que é possível questionar se sua edição solucionou, de fato, a inconstitucionalidade declarada pelo Supremo.

Como mencionado, os novos coeficientes de partilha do FPE – calculados com base os novos critérios inaugurados pela Lei Complementar 143, e que consideram, de forma

²³⁷ MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. **Comunicado Decendial**: FPM / FPE / IPI-Exp/ FUNDEB. Setembro de 2018. Disponível em: http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais_novosite.asp>. Acesso em: 24 nov. 2018.

dinâmica, os fatores da população e renda *per capita* – começaram a produzir seus efeitos a partir de 1º de janeiro de 2016. Vale lembrar que nos decêndios em que há distribuição pelo critério novo, este incide somente sobre a diferença positiva entre o “montante a ser distribuído” e o “valor corrigido”.

A real noção dos efeitos que decorreram da Lei Complementar 143 pode ser obtida através de uma análise minuciosa dos repasses decendiais ocorridos desde o início da utilização dos novos coeficientes de repartição até o mês de outubro de 2018:

Tabela 9 – Valores repartidos através dos coeficientes antigos e novos

Ano	Coeficientes da LC nº 62/1989		Coeficientes da LC nº 143/2013	
	Total de decêndios	Valor	Total de decêndios	Valor
2018	15	R\$ 23.869.408.171,38	15	R\$ 3.267.637.285,52
2017	22	R\$ 39.778.197.984,10	14	R\$ 3.130.650.749,04
2016	28	R\$ 46.671.880.851,73	8	R\$ 8.015.356.866,47

Fonte: AUTOR, 2018.²³⁸

Em cada ano, são realizados 36 repasses à título de repartição do produto do FPE, visto que os repasses possuem periodicidade decendial. Através dos comunicados emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, que informam os valores transferidos em cada repasse, foi possível confeccionar a tabela acima que, por sua vez, nos confere a real situação da nova sistemática de rateio que decorreu da Lei Complementar 143.

Inicialmente, é possível verificar que a tendência é que o número de meses em que o montante arrecadado através do FPE supera o valor de referência, de modo a permitir a repartição de uma parcela do produto do fundo de acordo com os novos coeficientes individuais, cresça ano após ano. Em 2016 foram 8; 2017 foram 14; e, em 2018, dos 30 decêndios analisados, houve utilização dos novos coeficientes em 15 destes.

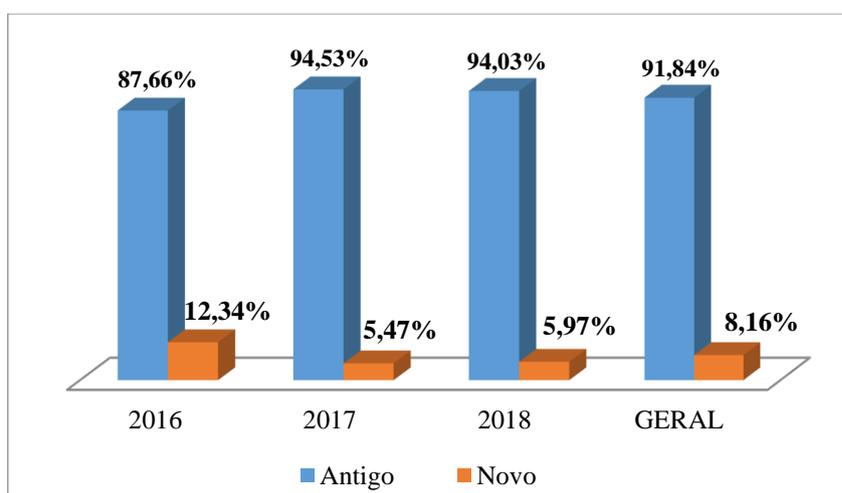
À primeira vista, o cenário pode até parecer otimista em relação a existência de uma mudança substancial. Apesar disso, para que seja feita qualquer consideração acerca da efetividade das alterações na antiga sistemática de rateio, a análise pura e simples da quantidade de decêndios em que os novos coeficientes foram utilizados é insuficiente.

Se faz necessário verificar também em que medida tais coeficientes foram aplicados. Os novos coeficientes, elaborados através de uma fórmula dinâmica e baseados em indicadores socioeconômicos de cada estado, foram estabelecidos para substituir coeficientes

²³⁸ Elaboração Própria. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/transferencias-constitucionais-e-legais>>

fixos declarados inconstitucionais pelo Supremo. Apesar disso, conforme comprova o Gráfico 2, os efeitos financeiros que decorrem de sua utilização são insignificantes quando comparados com a quantidade de valores que continuam a ser repartidos por meio dos antigos coeficientes. Em termos percentuais, os valores foram distribuídos da seguinte maneira:

Gráfico 2 - Comparação da distribuição de valores



Fonte: o autor, 2018. ²³⁹

No ano de 2016 houve o maior percentual de valores repartidos através dos novos coeficientes de rateio. Conforme os dados da Secretaria do Tesouro Nacional compilados no gráfico acima, 12,34% do total de verbas repassadas à título de FPE naquele ano foi rateado com base nos novos coeficientes.

Neste ponto cabe um esclarecimento. Trata-se de um percentual relativamente significativo, mas, apesar de parecer que os novos coeficientes estariam, de fato, começando a apresentar reflexos financeiros mais substanciais em relação ao rateio das verbas do FPE, o real motivo do crescimento do percentual de verbas repartidas através dos novos coeficientes foi a publicação da lei 13.254/2016, de vigência curta e que proporcionou um acréscimo fortuito na arrecadação do FPE daquele ano.

Em 13 de janeiro de 2016 foi aprovada a Lei nº 13.254, que dispôs “sobre o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT) de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados incorretamente, remetidos, mantidos no exterior

²³⁹ Elaboração Própria. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/transferencias-constitucionais-e-legais>>

ou repatriados por residentes ou domiciliados no País”, conhecida como lei de repatriação de ativos²⁴⁰.

Em apertada síntese, a referida legislação estimulou a declaração voluntária de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados com omissão ou incorreção, remetidos ou mantidos no exterior. Para tanto, estabeleceu uma alíquota de imposto de renda de 15% sobre os montantes repatriados, além de uma multa de igual importância, conferindo aos contribuintes um período de adesão entre os meses de abril e outubro de 2016.

Em decorrência da repatriação de ativos, a receita de imposto de renda foi incrementada substancialmente, o que, conseqüentemente, acabou por aumentar os valores a serem distribuídos, de modo que a parcela do valor a ser distribuído que superou o valor de referência²⁴¹ foi muito superior ao que seria sem os valores arrecadados em virtude da Lei 13.254/2016.

(...) o montante anual de FPE relacionado à repatriação de ativos ficou muito próximo daquele entregue pelo novo critério de partilha (11,52% e 11,47% do total repassado, respectivamente), indicando que se não fosse a Lei 13.254/2016, de vigência curta e que proporcionou uma renda extra transitória, o FPE de 2016 teria sido pago quase que exclusivamente segundo o critério antigo.²⁴²

Sob o pretexto de estabelecer uma transição menos traumática da sistemática antiga para uma outra, compatível com a Constituição Federal, o Congresso Nacional criou um sistema de repartição que utiliza, de maneira concomitante, os coeficientes antigos, declarados inconstitucionais, e os novos. Ocorre que o percentual de valores atualmente repartido através dos novos coeficientes é ínfimo, de modo que é possível afirmar que, apesar das alterações legislativas, a aplicação da nova sistemática resulta em uma repartição de valores praticamente idêntica ao modelo declarado inconstitucional pelo STF.

Conclui-se que, muito embora a Lei Complementar 143/2013 tenha instituído um novo critério de elaboração dos coeficientes de rateio, sensível aos fatores de população e inverso da renda *per capita*, sua eficácia ainda é insignificante em relação a alteração da antiga

²⁴⁰ BRASIL, Lei nº 13.254, de 13 de janeiro de 2016. Dispõe sobre o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT) de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados incorretamente, remetidos, mantidos no exterior ou repatriados por residentes ou domiciliados no País. In: Palácio do Planalto. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13254.htm>. Acesso em: 24 nov. 2018.

²⁴¹ A distribuição pelos novos coeficientes incide somente sobre a diferença positiva entre o “montante a ser distribuído” e o “valor corrigido”.

²⁴² Cartilha FPE. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais:** fundo de participação dos estados e do distrito federal – FPE. Novembro de 2018. Disponível em: < http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpe.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018.

sistemática e, conseqüentemente, também apresenta baixo grau de eficiência na promoção do equilíbrio entre os estados e na redução das desigualdades socioeconômicas entres os estados.

Não há como discordar que o rompimento de um sistema de repartição de verbas tão relevante aos estados, e que perdurou por mais de vinte anos, deve ser feito de forma gradativa. De fato, todos os estados têm programações orçamentárias e financeiras que não podem ser simplesmente frustradas de maneira brusca em virtude de uma mudança radical na sistemática anteriormente utilizada.

No presente ponto do trabalho, já é possível concluir que apenas uma parte dos repasses decendiais são realizadas com base nos novos coeficientes individuais de rateio. Ainda assim, em virtude da limitação imposta pelo inciso III do art. 2º da Lei Complementar 62, quando isso ocorre, apenas a parte da arrecadação que excede o valor de transferência é que, de fato, é repartido através da nova sistemática:

III - também a partir de 1º de janeiro de 2016, **a parcela que superar o montante especificado no inciso II** será distribuída proporcionalmente a coeficientes individuais de participação obtidos a partir da combinação de fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária, assim definidos:²⁴³

O legislador criou uma regra de transição para que o percentual dos valores repartidos através dos novos coeficientes individuais fosse aumentando de forma gradativa, enquanto isso, o restante dos valores continua sendo repartido através dos coeficientes individuais antigos. Desta forma, é interessante tentar esclarecer quanto tempo levaria para que uma parcela significativa do produto do FPE passasse a ser repartida através dos coeficientes dinâmicos.

Um estudo de viés econômico com este objetivo projetou algumas variáveis, como o crescimento econômico, a inflação e a arrecadação de IR e IPI, com o intuito de estimar a parte das parcelas do FPE que seriam distribuídas pelos critérios estático (LC 62/89), declarado inconstitucional, e dinâmico (LC 143/13) até o ano de 2200:

O caráter dinâmico do critério de partilha previsto na LC 143/13 (relacionado à renda per capita e à população) só seria plenamente atingido com pelo menos um século de vigência da nova regra, mesmo considerando um cenário favorável, com elevado crescimento econômico, inflação baixa e elasticidade da tributação com relação ao produto superior à unidade. Se o cenário for alterado para um perfil mais conservador (intermediário), **essa transição poderia levar quase dois séculos**. Os

²⁴³ BRASIL, **Lei Complementar n. 62, de 28 de dezembro de 1989**. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. *In*: Palácio do Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp62.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018.

prazos são tão dilatados que é inviável imaginar que a lei complementar vigoraria por tanto tempo.²⁴⁴

Se adotarmos um cenário favorável, com altos índices de crescimento econômico, ainda que seja muito difícil de ocorrer, a transição entre os coeficientes de partilha poderia levar, pelo menos, um século. Se relacionarmos essa informação com o fato de que, nos últimos 100 anos, o ordenamento jurídico brasileiro passou por 6 Constituições diferentes, torna-se muito difícil acreditar que tais alterações legislativas, sequer, permaneçam vigentes por tanto tempo.

A criação de uma regra de transição absurdamente lenta, coloca em dúvida o real objetivo das alterações legislativas, bem como do seu grau de eficácia em relação à correção dos vícios que motivaram a declaração de inconstitucionalidade proferida pelo STF, ocasionando a mudança da antiga sistemática.

Conclui-se que, a despeito da Lei Complementar 143/2013 ter estabelecido uma sistemática de repartição dos valores do FPE formalmente nova, sob pretexto de corrigir a inconstitucionalidade apontada pelo STF, a regra de transição estabelecida inviabiliza que se atinja um nível de eficácia satisfatório, onde uma parte minimamente significativa dos valores pudesse ser rateada através dos novos coeficientes. É possível alegar que a atual sistemática de rateio permanece materialmente idêntica à anterior.

5.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 5.069/DF

A mesma conclusão a respeito da ineficácia e inadequação da sistemática de rateio implementada pela LC 143/2013 parece ter sido alcançada ainda no ano de sua edição pelo então Governador do Estado de Alagoas, Teotonio Brandao Vilela Filho, que ajuizou nova ADI com fito de impugnar diversos de seus dispositivos.

O objetivo inicial da referida ação era a declaração de impugnação por objeto o art. 2º, I, II e III, § 2º, e Anexo único da Lei Complementar 62/89, com a redação determinada pela Lei Complementar 143/2013, sob a alegação de não encontrariam compatibilidade com os art. 161, II, 170, VII e 3º, III, da CF/88 já que, diferentemente do disciplinado no texto constitucional, a nova sistemática não possuiria aptidão para promover o equilíbrio socioeconômico entre estados, reduzir as desigualdades regionais e sociais ou auxiliar no

²⁴⁴ CASTRO, Kleber Pacheco de. **Novo critério de rateio do FPE: efetivo ou inócuo.** In: Seminário de aprimoramento de artigos - finanças públicas municipais e estaduais no Brasil, 2018, São Paulo. São Paulo, 2018. Pág. 15

objetivo federativo de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Ocorre que, em virtude do transcurso do tempo, houve perda de parte do objeto da ADI, já que um dos dispositivos atacados, qual seja, o primeiro inciso do art. 2º da Lei Complementar 62/89, prorrogava a utilização dos coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal no FPE constantes do Anexo Único da Lei Complementar 62 até 31 de dezembro de 2015 e, após essa data, não faria mais sentido impugná-lo, já que haveria produzido todos os seus efeitos.

A petição inicial foi protocolada no dia 25 de novembro de 2013 e, no mesmo dia, distribuída por sorteio para o Ministro Relator, Dias Toffoli que, expressamente, reconheceu a relevância da matéria e solicitou o rito abreviado para que a decisão fosse tomada pelo Pleno, em caráter definitivo:

Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.²⁴⁵

No dia 20 de dezembro de 2014, a Presidente Dilma Rousseff prestou informações ao STF, através da mensagem presidencial nº 615. Nesta oportunidade, a Presidente se limitou a descrever a nova forma de repartição do FPE inaugurada pela Lei Complementar 143/13 e alegar que a juridicidade do projeto de lei complementar do Senado Federal nº 240/13 já havia sido analisada durante o processo legislativo e, portanto, considerava os dispositivos em conformidade com os arts. 159, I, a, e 161, II, da Constituição da República.

No dia 12 de fevereiro de 2014, através do ofício nº 006/2014-PRESID/ADVOSF o Presidente do Senado Federal também encaminhou ao STF informações elaboradas pelo órgão de assessoramento jurídico daquela casa.

Em síntese, a manifestação do Senado Federal afirmou que não havia qualquer vício formal de inconstitucionalidade que maculasse os dispositivos impugnados pela ADI 5.069, em relação à alegação de que a forma de rateio foi inalterada, situação que poderia justificar a declaração de inconstitucionalidade por vício material, o senado defendeu o ato legislativo alegando que a nova sistemática introduziu a consideração de dados fáticos apurados a cada ano para definição dos coeficientes de participação.

²⁴⁵ BRASIL, **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. *In*: Palácio do Planalto. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>. Acesso em: 24 nov. 2018.

Interessante trecho da referida manifestação afirma que “Se ainda houvesse necessidade de estabelecimento direto dos coeficientes, estes estão temperados por critérios constitucionalmente válidos para sua progressiva aproximação ao que se considera ideal”²⁴⁶. Aparentemente não há controvérsias acerca da inconstitucionalidade da utilização dos coeficientes fixos, mas sua utilização estaria sendo suavizada ou “temperada”, pela combinação com coeficientes dinâmicos, estes, sim, constitucionais.

Em 20 de fevereiro de 2014, o Advogado-Geral da União, em atendimento aos comandos contidos no artigo 103, § 3º, da Constituição da República e na Lei nº 9.868/99, também apresentou manifestação. Em apertada síntese, manifestou-se pela constitucionalidade do ato normativo, por considerar que a manutenção temporária das regras de repartição de competência previstas no sistema anterior, “como fórmula de transição conciliatória, reflete medida ponderada e compatível com os fins constitucionais”. Além disso, ressaltou que a introdução de aspectos variáveis na fórmula de cálculo do repasse refletiria os esforços do legislador no atendimento ao objetivo de promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federados.

Por fim, foi a vez do Procurador Geral da República se manifestar. No dia 15 de dezembro de 2014, passados quase um ano da manifestação da AGU, a PGR apresentou parecer pela improcedência do pedido. Como fundamentos, afirmou que a adoção gradual de critérios flexíveis atrelados à inflação, ao crescimento do PIB, crescimento populacional e ao inverso da renda domiciliar *per capita*, conquanto possa não ser o ideal, impactaria de forma menos gravosa os atuais repasses do FPE e permitiria uma adaptação lenta e menos traumática possível às diretrizes propostas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 875/DF.

Passados quase quatro anos da manifestação da PGR, a ADI parece estar adormecida, quase nenhuma movimentação processual que desse indício de que a matéria poderia ser apreciada. Por este motivo, o estado de Alagoas peticionou, no dia 25 de outubro de 2018, no sentido de impulsionar o feito, solicitando, por fim, o julgamento do mérito da demanda.

O pedido parece ter sido atendido pela nova Relatora, a Ministra Cármen Lúcia, que substituiu o Ministro Dias Toffoli e determinou a inclusão do processo em pauta para apreciação do Pleno do STF.

A depender do resultado, o julgamento desta demanda pode alterar substancialmente a autonomia financeira de diversos estados brasileiros e, conseqüentemente, o quadro federativo

²⁴⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADI 5.069**, de 25 de novembro de 2013. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4501372>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

nacional. Apesar disso, aparentemente, o único estado interessado é o estado de Alagoas, ainda que este não seja o único dos prejudicados pela adoção dos antigos coeficientes individuais na repartição do produto do FPE.

Talvez por se encontrarem inseguros quanto ao resultado do julgamento da demanda, talvez por estarem acostumados a sistemática dos coeficientes fixos que foi utilizada por mais de 20 anos e que, apesar de inadequada, é previsível, os estados, inclusive aqueles prejudicados, não manifestaram interesse em apoiar o estado de Alagoas nesse embate judicial.

5.4 A Autonomia Federativa Alagoana e a Nova Sistemática de Rateio das Verbas do FPE

Todas as manifestações proferidas no âmbito da ADI 5.069 foram no sentido de defender os dispositivos impugnados pelo governado do estado de Alagoas. Apesar disso, nenhuma delas discordou que a utilização dos critérios de rateio fixos estaria em desconformidade com o texto constitucional.

Ao mesmo tempo, também afigura-se interessante notar que nenhum dos defensores dos dispositivos impugnados se preocupou em dirimir ou esclarecer os baixos índices percentuais das verbas que são atualmente repartidas através do novo coeficiente de rateio, dinâmico, nem mesmo contestaram a alegação de uma regra de transição tão lenta como a prevista pela Lei Complementar 143/2013 seria incapaz promover de forma adequada as alterações pretendidas pelo STF, quando declarou inconstitucional a sistemática anterior.

Justamente pelo fato de que apenas uma parcela ínfima do FPE tem sido repartida de acordo com coeficientes dinâmicos, a compatibilidade da atual sistemática de rateio com o texto constitucional permanece gerando discussões e, portanto, continua carecendo de investigações científicas com fito de enfrentar essa questão.

Há de se concordar que a decisão proferida pelo Supremo que teve como consequência a declaração de inconstitucionalidade da antiga sistemática de rateio, não tinha como objetivo a mera alteração legislativa, formal, mas sim a criação de um novo modelo, capaz de promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados, tal como comanda o art. 161, II da Constituição Federal. Trata-se de um objetivo que decorre do modelo brasileiro de federação, baseado na cooperação entre seus componentes.

O dever constitucional de cooperação que rege as relações interfederativas exige que aqueles entes que se encontram em melhores condições econômicas e sociais contribuam,

efetivamente, para o desenvolvimento dos entes menos desenvolvidos. Apenas assim, através de um sistema eficaz de cooperação mútua, é possível conferir autonomia financeira aos membros da federação, pressuposto de sua autonomia plena.

Por este motivo, as transferências intergovernamentais que viabilizam a distribuição do produto da arrecadação, a exemplo dos repasses das cotas do FPE, são tão relevantes. Tamanha relevância justifica, de acordo com a interessante lição de Celso de Barros Correia Neto, a atribuição de regimes jurídicos diversos às transferências intergovernamentais.

De acordo com o autor, o termo “transferência intergovernamental” é corriqueiramente utilizado para significar qualquer tipo de repasse financeiro feito de um ente para outro, seja ele obrigatório ou discricionário, direto ou indireto. Não satisfeito com a utilização genérica do termo, o autor afirma que as transferências relativas à operacionalização da distribuição através do método de participações no produto da arrecadação, a exemplo dos valores distribuídos à título de rateio do FPE, possuem fundamento do texto constitucional, constituindo um indispensável instrumento do federalismo cooperativo financeiro e, portanto, estariam sujeitas a um regime jurídico diverso das demais transferências intergovernamentais.

Indo adiante, o citado autor afirma que os repasses à título de repartição do produto da arrecadação não seriam, sequer, transferências, já que sua titularidade seria do beneficiário, desde a origem:

Parece-nos oportuno separar com clareza os dois conceitos, tendo em vista a diferenciação existente de regras e objetivos atinentes às duas figuras. O primeiro aspecto da distinção entre as formas de partilha ou "participação" na arrecadação tributária e as transferências intergovernamentais é que na participação os recursos percebidos pelos entes receptores classificam-se como recursos próprios. Ou seja, quando a União repassa recursos aos fundos de participação, está entregando recursos que não lhe pertencem. E aqui está um dos principais motivos para se afirmar que, nessa hipótese, não há transferência. Nas transferências intergovernamentais, legais ou voluntárias, num primeiro momento os recursos pertencem ao ente transferidor, que tem sobre eles poder de disposição; no segundo momento, passam a pertencer ao ente receptor, que sobre elas adquire titularidade e, pois, disposição. Aliás, só pode haver transferência do primeiro ente para o segundo porque há poder de disposição sobre os recursos. Já quando se trata das hipóteses em que a Constituição estabelece participação sobre o produto da arrecadação de imposto alheio, a situação é diferente. Não há mudança de titularidade da propriedade das receitas referentes ao FPE e ao FPM. Quanto à função, o estabelecimento do sistema de repartição do produto da arrecadação "participação" tem em vista, mormente, dois objetivos: assegurar a autonomia financeira dos entes federados e combater os desequilíbrios regionais. Os fundos de participação brasileiros, por exemplo, voltam-se às duas finalidades. Garantem aos Estados e, sobretudo, aos Municípios recursos mínimos com os quais possam existir e

"funcionar" e, pelos critérios que utilizam, permitiriam também destinar mais recursos para as regiões mais carentes do país.²⁴⁷

A ideia de que a partilha, ou "participação" na arrecadação tributária, dos recursos percebidos pelos entes receptores classificam-se como recursos próprios reforça sua relevância no âmbito federativo, se apresentando, portanto, como um instrumento de grande valia para garantia da autonomia financeira de seus beneficiários.

Neste sentido, os mecanismos de repartição do produto da arrecadação são instrumentos com grande potencial para conferir autonomia financeira aos entes, já que sem rendas próprias e suficientes para manter-se e concretizar seus encargos, toda outorga de competência se converte numa promessa vazia, esvaziando-se a própria Federação²⁴⁸.

Consequentemente, a existência de autonomia financeira contribui para a redução das discrepâncias federativas, sejam elas de ordem vertical ou horizontal. A esse despeito, a operacionalização da repartição do produto da arrecadação através de um sistema irracionalmente modelado é tão gravosa quanto sua inexistência, visto que, se implementado de maneira inadequada, sem bases técnicas, pode contribuir para manutenção ou, até mesmo, o aumento de desigualdades federativas e enfraquecimento da autonomia financeira de seus membros. O FPE ganha ainda mais relevo neste contexto, haja vista a magnitude e a representatividade que suas verbas apresentam nas finanças de vários estados brasileiros.

Ao passar dos anos, as condições socioeconômicas dos estados são, naturalmente, alteradas. Alguns se desenvolvem social e economicamente, enquanto outros acabam por sofrer um decréscimo nestes indicadores e, portanto, passam a necessitar de mais ajuda dos demais entes. Por este motivo, afigura-se indispensável que a repartição do produto da arrecadação seja entregue na medida necessária para cada beneficiário, a fim de este possa cumprir as competências que lhes foram constitucionalmente outorgadas, ou seja, o sistema de repartição deve ser minuciosamente pensado, de maneira objetiva e eficiente, embasado tecnicamente e com aptidão para promover os objetivos constitucionais.

A elaboração de um critério objetivo, capaz de equacionar de maneira adequada os valores que serão repartidos, certamente é uma tarefa muito difícil, e se torna ainda mais complexa em um ambiente como o brasileiro, caracterizado por uma elevada heterogeneidade

²⁴⁷ NETO, Celso de Barros Correia. Repartição de receitas tributárias e transferências intergovernamentais. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Orgs.). **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Conceito, 2010, p. 197-216. p. 210-212.

²⁴⁸ NETO, Celso de Barros Correia. Repartição de receitas tributárias e transferências intergovernamentais. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Orgs.). **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Conceito, 2010, p. 197-216. p. 202.

nos padrões de serviços, já que é enorme a diferença entre estados e regiões no que se refere a níveis de dispêndio *per capita*, padrões mínimos de atendimento e requisitos de qualidade.

É preciso identificar parâmetros relevantes de dispêndio – número de crianças em idade escolar, número de idosos etc., definir uma participação média daquele tipo de gasto num orçamento típico de ente subnacional, para o país como um todo, que possa servir como referência; e custos de provisão ao longo do território nacional, desde níveis salariais até densidade demográfica e extensão territorial²⁴⁹.

De fato, a criação de um critério adequado é tarefa demasiadamente complexa, mas parte de um pressuposto incontestável: a utilização de coeficientes fixos para realização da repartição do produto da arrecadação, pelo fato de não conseguir acompanhar as mudanças socioeconômicas naturais de um ambiente federativo, tal como ocorria com o rateio do FPE em virtude do “congelamento” dos coeficientes previstos na Lei Complementar 62/89, é incapaz de atingir estes objetivos de promoção do equilíbrio socioeconômico entre os estados.

Os coeficientes de repartição de receitas com objetivo de garantir a autonomia e reduzir desequilíbrios federativos devem ser revistos de forma periódica ou devem ser estabelecidos através de critérios sensíveis às alterações socioeconômicas em um determinado período:

Na Alemanha, um conselho intergovernamental realiza, em intervalos periódicos (em geral cinco anos), uma avaliação das mudanças relevantes ocorridas na atribuição de encargos, resultando dessa análise uma eventual alteração nos coeficientes de partilha do IVA federal. A Índia, por sua vez, apresenta flexibilidade no mecanismo de ajuste vertical legalizado. Não há disposições constitucionais que especifiquem qualquer elemento quantitativo do compartilhamento dos impostos principais. A cada cinco anos (período dos planos governamentais), é escolhida uma comissão de notáveis – e não membros dos quadros de governo –, pessoas de reconhecida competência, que, após analisar a situação fiscal do ente nacional e dos estados, recomendam uma distribuição de recursos para os cinco anos seguintes. Não há como minimizar as enormes dificuldades para realizar essa avaliação.²⁵⁰

Interessante citar a forma de partilha do produto da arrecadação do imposto de renda utilizada pela Índia, onde a participação de cada estado é determinada por uma fórmula especificada pela comissão de finanças e revisada periodicamente.

Em 1995, a fórmula utilizada para verificar o percentual de participação de cada estado indiano nos resultados da arrecadação do tributo sobre a renda atribuía um peso de

²⁴⁹ UCHÔA FILHO, Sérgio Papini de Mendonça. Transferências de recursos e participação na arrecadação tributária: uma abordagem jurídico-econômica a partir do federalismo cooperativo e assimétrico brasileiro. In: CONTI, José Mauricio (Org.); SCAFF, Fernando Facury (Org.); BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Org.). **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Conceito, 2010, p. 223.

²⁵⁰ UCHÔA FILHO, Sérgio Papini de Mendonça. Transferências de recursos e participação na arrecadação tributária: uma abordagem jurídico-econômica a partir do federalismo cooperativo e assimétrico brasileiro. In: CONTI, José Mauricio (Org.); SCAFF, Fernando Facury (Org.); BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Org.). **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Conceito, 2010, p. 227

20% à população de cada estado, 60% à renda per capita, 5% à área, 5% às necessidades de infraestrutura econômica e rural e 10% ao esforço fiscal. Além disso, a fórmula deveria ser revista a cada cinco anos²⁵¹. Sem sombra de dúvidas, trata-se de uma sistemática muito mais completa que a brasileira.

Vale ressaltar que o modelo indiano utiliza, como critério para repartição de rendas, o esforço fiscal do ente. Este critério tem como objetivo a superação de críticas no sentido de que não se poderia, pura e simplesmente, conceder mais recursos àqueles que mais necessitam, sob pena de que estes entes se acomodassem em relação à sua própria arrecadação.

Como aponta a autora, o Brasil também poderia considerar a criação de uma comissão independente (como as da Austrália e da Índia) para monitorar e assessorar regularmente a implementação de um sistema de transferências intergovernamentais reformado, mais transparente e flexível.²⁵²

Distorções provocadas pela utilização de regras estáticas são severas no Brasil, os vícios e inadequações das transferências acabam por corromper as virtudes almejadas pela descentralização federativa.

Ainda que seja demasiadamente custosa, uma reforma no atual sistema de repartição de rendas entre os entes se faz necessária e, além de outras alterações, é indispensável a introdução de elementos de flexibilização dos coeficientes utilizados para balizar as transferências intergovernamentais:

Uma reforma do sistema de transferências intergovernamentais deve visar idealmente: Eliminar os incentivos que o sistema atualmente fornece ao governo federal para confiar em impostos não-distorcidos, mas distorcidos. Introduzindo elementos de flexibilidade nos coeficientes de distribuição vertical, para ajudar a suavizar o impacto das flutuações cíclicas nas receitas. Redesenhar os critérios para a distribuição horizontal, orientar o montante das transferências para cada jurisdição subnacional para permitir que ela forneça um nível médio dos serviços pelos quais é responsável, com um grau médio de esforço fiscal (tradução nossa).²⁵³

Vale ressaltar que utilização de regras dinâmicas para distribuição de receitas, como forma de adequação e equalização das contingências econômicas e sociais, além de técnica

²⁵¹ TER-MINASSIAN, Teresa. **Fiscal Federalism in Theory and Practice**. Washington: International Monetary Fund, 1997, versão sem paginação.

²⁵² TER-MINASSIAN, Teresa. **Fiscal Federalism in Theory and Practice**. Washington: International Monetary Fund, 1997, versão sem paginação.

²⁵³ “A reform of the intergovernmental transfer system should ideally aim at: Eliminating the incentives that the system currently provides to the federal government to rely on nonshared but distortive taxes. Introducing elements of flexibility in the coefficients of vertical distribution, to help smooth out the impact of cyclical fluctuations in revenues. Redesigning the criteria for horizontal distribution, to gear the amount of transfers to each subnational jurisdiction to allowing it to provide an average level of the services it is responsible for, with an average degree of tax effort”. TER-MINASSIAN, Teresa. **Fiscal Federalism in Theory and Practice**. Washington: International Monetary Fund, 1997, versão sem paginação.

consolida ao redor do mundo, não seria novidade no Brasil. Exemplo disso é a forma de rateio dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica - Fundeb, distribuídos de forma automática e periódica, para os governos estaduais e municipais. A distribuição destes recursos é realizada com base no número de alunos da educação básica pública, ou seja, através de dados atualizados a cada censo escolar.²⁵⁴

Outro exemplo, que causa ainda mais estranheza em relação a opção pela adoção de coeficientes fixos para repartição do produto do FPE, é a forma de rateio de seu “fundo irmão”, o Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

O primeiro critério de repartição do FPM, constante da edição inicial do CTN, em 1966, era exclusivamente populacional, de modo que o valor do coeficiente de rateio individual aumentava a de acordo com a população do município. Após passar por diversas modificações, o atual critério determina que os percentuais individuais de participação dos Municípios são calculados anualmente pelo TCU, levando em consideração informações do IBGE, referentes a população de cada Município e da renda per capita de cada Estado²⁵⁵.

Vê-se que vários instrumentos de equalização financeira já eram, há muito, utilizados no Brasil. Desta forma, não há qualquer justificativa razoável para utilização de coeficientes fixos de distribuição de rendas com intuito de minimizar as desigualdades socioeconômicas regionais entre os componentes federativos, a exemplo do que aconteceu durante mais de 20 anos no FPE.

5.4.1 Os verdadeiros efeitos da “nova” sistemática de rateio dos valores do FPE

Como visto, atualmente, apenas um percentual ínfimo dos valores constantes no FPE é repartido através dos novos coeficientes de rateio, enquanto a maior parte dos valores constantes no fundo continua a ser repartida através dos coeficientes da Lei Complementar 62/89, completamente desatualizados e, portanto, inconstitucionais.

A despeito de sua flagrante ineficácia no que tange a uma alteração material nos resultados dos repasses decendiais que são feitos à título de FPE, a Lei Complementar 143/2013 serviu para que pudéssemos ter uma noção do quanto os antigos coeficientes fixos estavam desatualizados, haja vista a enorme discrepância entre este e os novos coeficientes,

²⁵⁴ Ministério da Educação. **Como é feita a divisão dos recursos distribuídos pelo Fundeb?** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/projovem-campo--saberes-da-terra/128-perguntas-frequentes-911936531/fundeb-1960787641/146-como-e-feita-a-divisao-dos-recursos-distribuidos-pelo-fundeb>>. Acesso em: 3 fev. 2019.

²⁵⁵ Cartilha FPM. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: fundo de participação dos municípios – FPM.** Fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/190777/CartilhaFPM.pdf>>. Acesso em: 3 fev. 2019.

que são anualmente definidos, de acordo com dados recentes da população de renda *per capita* dos estados.

A tabela abaixo, que apresenta os coeficientes individuais utilizados em cada ano para repartição dos valores do FPE, consegue ilustrar a distorção entre os antigos coeficientes fixos, inconstitucionais e os novos, estes últimos que, de fato, teriam o condão de espelhar a real necessidade econômica de cada estado de modo a justificar o montante que lhe seria distribuído anualmente através do rateio dos valores do fundo:

Tabela 10 - Coeficientes Individuais 1995 a 2018

ESTADOS	UF	1995 a 2015	2016	2017	2018
Acre	AC	3,4210%	3,4807%	3,4397%	3,4512%
Alagoas	AL	4,1601%	4,2119%	4,1949%	4,1930%
Amazonas	AM	2,7904%	2,9538%	2,8653%	2,8936%
Amapá	AP	3,4120%	3,4347%	3,4090%	3,4195%
Bahia	BA	9,3962%	9,2770%	9,3507%	9,3404%
Ceará	CE	7,3369%	7,2609%	7,3019%	7,2864%
Distrito Federal	DF	0,6902%	0,6863%	0,6887%	0,6880%
Espírito Santo	ES	1,5000%	1,5669%	1,5387%	1,5508%
Goiás	GO	2,8431%	2,8442%	2,8493%	2,8641%
Maranhão	MA	3,4210%	3,4807%	3,4397%	3,4512%
Minas Gerais	MG	4,1601%	4,2119%	4,1949%	4,1930%
Mato Grosso do Sul	MS	2,7904%	2,9538%	2,8653%	2,8936%
Mato Grosso	MT	3,4120%	3,4347%	3,4090%	3,4195%
Pará	PA	9,3962%	9,2770%	9,3507%	9,3404%
Paraíba	PB	7,3369%	7,2609%	7,3019%	7,2864%
Pernambuco	PE	0,6902%	0,6863%	0,6887%	0,6880%
Piauí	PI	1,5000%	1,5669%	1,5387%	1,5508%
Paraná	PR	2,8431%	2,8442%	2,8493%	2,8641%
Rio de Janeiro	RJ	7,2182%	7,1938%	7,2033%	7,1847%
Rio Grande do Norte	RN	4,4545%	4,4647%	4,4513%	4,4856%
Rondônia	RO	1,3320%	1,3835%	1,3706%	1,3433%
Roraima	RR	2,3079%	2,2766%	2,3061%	2,3085%
Rio Grande do Sul	RS	6,1120%	6,1336%	6,1237%	6,1263%
Santa Catarina	SC	4,7889%	4,7524%	4,7669%	4,7682%
Sergipe	SE	6,9002%	6,7656%	6,8590%	6,8597%
São Paulo	SP	4,3214%	4,3172%	4,3158%	4,3198%
Tocantins	TO	2,8832%	2,8264%	2,8755%	2,8586%

Fonte: AUTOR, 2018.²⁵⁶

²⁵⁶ Elaboração Própria. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em:<
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/transferencias-constitucionais-e-legais>>

Tais coeficientes definem a participação de cada estado no produto da arrecadação do FPE em cada ano. Não se pode olvidar que, desde 2016, apenas uma parcela ínfima dos valores que serão distribuídos em cada decêndio, ao longo de todo o ano, obedece, efetivamente, aos novos coeficientes que, por sua vez, representam a realidade socioeconômica atual de cada estado, enquanto o restante do valor continua a ser repartido através dos coeficientes utilizados desde 1995, já defasados.

Vê-se que há uma variação natural ano a ano, a fim de que os recursos sejam repassados de maneira condizente com a necessidade de cada beneficiário, ou seja, se amoldando às modificações socioeconômicas, especificamente fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar *per capita* da entidade beneficiária, que se apresentaram durante o ano tomado como base para o cálculo dos coeficientes.

Neste sentido, a utilização de coeficientes dinâmicos é que, verdadeiramente, guarda potencial para promoção do equilíbrio socioeconômico entres os estados, já que permite a adaptação à realidade de cada estado, auxiliando aqueles que mais necessitam a alcançar um maior grau de autonomia financeira.

Apesar disso, o que se observa na prática é que os valores do FPE continuam a ser repartidos quase que inteiramente através dos coeficientes desatualizados e inconstitucionais, tal afirmação já foi evidenciada através da análise objetiva dos dados divulgados decendialmente pela Secretaria do Tesouro Nacional, com informações acerca dos valores repassados a cada estado, bem como a metodologia de cálculo utilizada.

Como visto, apesar do número de decêndios em que são utilizados os novos coeficientes individuais aumenta a cada ano²⁵⁷, o valor efetivamente repartido através dos mesmos continua muito baixo, quase que insignificante, quando comparado com os valores repartidos através dos coeficientes antigos.

Os percentuais de valores repassados através dos coeficientes antigos, inconstitucionais e os novos, nos anos de 2016, 2017 e 2018, até o mês de outubro²⁵⁸, dão conta de comprovar o quão insignificante tem sido o efeito prático da mudança da sistemática de rateio. Como visto, 91,84% de toda quantia repassada aos estados durante esse período foi rateada, única e exclusivamente, através dos coeficientes inconstitucionais.

A fim de ilustrar os efeitos reais que decorreram das alterações da Lei Complementar 143/2013, que modificou a antiga sistemática de rateio, onde os valores eram repartidos com

²⁵⁷ Como já dito, em cada ano ocorrem 36 repasses dos valores constantes no FPE. Em 2016, os novos coeficientes foram utilizados em 8 deles, seguido por 14 decêndios em 2017 e, 15 até outubro de 2018.

²⁵⁸ Conforme verifica-se no Gráfico 2

base em coeficientes fixos, e implementou uma nova, esta última prevê que o rateio será feito através dos coeficientes fixos e os novos coeficientes, calculados anualmente pelo TCU, afigura-se interessante observar a simulação contida na tabela abaixo.

Admitindo os valores efetivamente recebidos pelo estado de Alagoas e disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional e, admitindo ainda que se a antiga sistemática estivesse em vigor todo os valores seriam repassados ao estado com base na sua antiga proporção, ou seja, 4,16% do produto do FPE, é possível simular os efeitos financeiros reais que decorrem da repartição através da nova sistemática:

Tabela 11 - Simulação 1

Ano	Valores efetivamente recebidos através da nova sistemática de rateio	Valores que seriam recebidos através da sistemática antiga (inconstitucional)	Diferença	% Diferença
2016	R\$ 3.203.161.689,56	R\$ 3.146.775.397,14	R\$ 56.386.292,42	1,760%
2017	R\$ 2.938.422.320,08	R\$ 2.919.704.847,93	R\$ 18.717.472,15	0,637%
2018	R\$ 2.482.346.383,29	R\$ 2.462.913.800,70	R\$ 19.432.582,60	0,783%
TOTAL	R\$ 8.623.930.392,93	R\$ 8.529.394.045,77	R\$ 94.536.347,16	1,096%

Fonte: AUTOR, 2018.²⁵⁹

A tabela comprova que o grau de efetiva variação entre a sistemática antiga, considerada inconstitucional pelo STF, e a sistemática nova, é praticamente nula. A variação acumulada desde sua implementação foi de 1,096% e, considerando que no ano de 2016 houve um acréscimo fortuito da arrecadação dos impostos que compõe o FPE, o que acabou por ocasionar uma variação maior naquele ano, tal situação se apresenta ainda mais crítica.

Após o transcurso de mais de 5 anos da edição da Lei Complementar 143/2013, os valores do FPE continuam sendo repartidos entre os estados de maneira tal como se antiga sistemática ainda estivesse em vigor, ou seja, incapaz de promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados e, portanto, inconstitucional.

5.4.2 O potencial de promoção da autonomia financeira alagoana escondido por trás da regra de transição

No caso de Alagoas, onde os valores repassados através do rateio do FPE correspondem a praticamente metade de sua receita corrente líquida²⁶⁰, qualquer distorção que

²⁵⁹ Elaboração Própria. Valores atualizados pelo IPCA. Fonte: Dados da Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/transferencias-constitucionais-e-legais> >

reduza seu percentual de partição no produto destas verbas e, conseqüentemente, os valores que lhes seriam repassados, ainda que mínima, resulta em graves danos à ordem econômica estadual, reduzindo também a capacidade de cumprimento das competências que lhes foram constitucionalmente outorgadas, visto que a efetivação de toda e qualquer atuação estatal pressupõe a existência de disponibilidade financeira.

A ausência de autonomia financeira suficiente para que cada estado-membro faça frente à suas necessidades acaba tornando quase impossível a consecução de seus objetivos constitucionais, além de acentuar às assimetrias sociais e econômicas entre os componentes federativos.

Em um federalismo como o brasileiro que, ao menos em teoria, deveria se pautar na cooperação entre seus membros, e que tem como um de seus objetivos a erradicação da pobreza, marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais, é possível exigir de seus componentes que se encontrem em situações econômicas e sociais melhores e mais favoráveis que concedam auxílio – não só financeiro, muito embora esse seja um dos mais, senão, o mais importante – aos que se encontram em situações menos favorecidas.

Trata-se do dever de cooperação que, tal como apontou Hesse, quando se refere ao princípio implícito do Direito Constitucional Alemão da “conduta amistosa federativa”, também conhecido como o dever de “fidelidade para com a federação” e que exige a procura constante e a produção de uma conduta boa, amistosa entre os entes federativos²⁶¹.

Se esse dever de cooperação mútua fosse respeitado efetivamente e, admitindo que fatores sociais e econômicos possuem natureza contingencial, especialmente em um território tão extenso como o brasileiro, marcado por assimetrias regionais bastante acentuadas e que alberga um imenso número de membros federativos, deveria ser possível observar, igualmente, uma variação dos influxos de esforços e auxílios dos membros mais favorecidos para os menos desfavorecidos até que estes pudessem ocupar uma posição melhor e, posteriormente, também passasse a auxiliar os que tomaram seu lugar.

Esse movimento cíclico, onde os membros mais desenvolvidos auxiliam os menos desenvolvidos até que estes últimos alcancem melhores situações econômicas e sociais e, conseqüentemente, possam fazer o mesmo pelos que estão em situação mais desfavorável que a sua, é o que se deve esperar em um ambiente federativo de cooperação. A esse despeito, não é o que verifica na realidade federativa brasileira.

²⁶⁰ No ano de 2017 os valores repassados ao estado de Alagoas através do rateio do FPE corresponderam a 47,56% de sua Receita Corrente Líquida.

²⁶¹ HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da república federal da Alemanha**. Trad. Luís Afonso Heck, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998, p. 212.

Neste contexto, a repartição dos valores constantes no FPE poderia ser melhor formatada no sentido de conferir uma maior eficácia na promoção do equilíbrio socioeconômico entre os estados, ainda que não seja possível alcançar o equilíbrio absoluto, já que este é seu objetivo constitucional.

O potencial de contribuição do FPE para manutenção de um ambiente federativo equilibrado pode ser facilmente evidenciado. A exemplo, se analisarmos os dados da receita corrente líquida e relacioná-los com os dados acerca da população dos estados, ambos disponibilizados no site da Secretaria do Tesouro Nacional, através do sistema de informações contábeis e fiscais do setor público brasileiro – SICONFI, é possível verificar a variação da receita pública disponível por habitante de cada estado-membro durante o período de em que a nova sistemática começou a produzir seus efeitos.

O intuito almejado ao relacionar e dividir a receita corrente líquida e o número de habitantes de cada estado é constatar a quantia de recursos públicos disponíveis por habitante. De mais simples, seria a quantia de que dispõe o governo estadual para gastar com cada habitante.

Tabela 12 - Receita Pública Disponível *per capita*

2014			
UF	População	RCL- com FPE	Receita Pública Disponível
MA	6.850.884,00	10.152.969.912,70	R\$ 1.481,99
CE	8.842.791,00	14.394.882.433,00	R\$ 1.627,87
BA	15.126.371,00	25.870.525.219,40	R\$ 1.710,29
AL	3.321.730,00	5.969.712.767,26	R\$ 1.797,17

2015			
UF	População	RCL- com FPE	Receita Pública Disponível
MA	6.904.241,00	10.712.347.552,03	R\$ 1.551,56
CE	8.904.459,00	15.176.440.118,18	R\$ 1.704,36
BA	15.203.934,00	27.207.610.584,58	R\$ 1.789,51
AL	3.340.932,00	6.328.523.887,74	R\$ 1.894,24

2016			
UF	População	RCL- com FPE	Receita Pública Disponível
MA	6.954.036,00	12.480.062.588,49	R\$ 1.794,65
BA	15.276.566,00	28.714.179.024,82	R\$ 1.879,62
CE	8.963.663,00	17.831.937.421,85	R\$ 1.989,36
PA	8.272.724,00	17.922.201.695,92	R\$ 2.166,42
PB	3.999.415,00	8.845.649.341,67	R\$ 2.211,74
PE	9.410.336,00	20.853.041.088,71	R\$ 2.215,97
AL	3.358.963,00	7.646.527.443,73	R\$ 2.276,45

2017			
UF	População	RCL- com FPE	Receita Pública Disponível
MA	7.000.229,00	12.536.618.595,33	R\$ 1.790,89
BA	15.344.447,00	29.952.763.445,46	R\$ 1.952,03
CE	9.020.460,00	17.779.471.739,21	R\$ 1.971,02
PA	8.366.628,00	18.017.134.313,51	R\$ 2.153,45
AL	3.375.823,00	7.348.618.775,30	R\$ 2.176,84

Fonte: AUTOR, 2018.²⁶²

As tabelas foram organizadas do menor para o maior valor, ou seja, os primeiros colocados da tabela são os estados que apresentam piores valores referentes à receita pública disponível *per capita*. A partir destas informações, é possível fazer algumas considerações muito interessantes acerca da relevância das transferências intergovernamentais, especialmente as que decorrem do FPE.

Inicialmente, vê-se que o estado de Alagoas, historicamente subdesenvolvido, era o 4º pior estado em termos de recursos públicos disponíveis por habitante. Desta forma, afigura-se muito difícil que ocorra o aumento de seus indicadores sociais e econômicos, já que o governo alagoano é um dos que menos dispõe de verbas para satisfação de suas necessidades. A posição de 4º no referido ranking se repetiu nos anos de 2014 e 2015.

A partir de 2016, quando a nova sistemática de rateio passou a produzir seus efeitos e, recordando que este foi o ano em que mais se transferiu verbas de acordo com os novos coeficientes em virtude da arrecadação decorrente da “lei de repatriação”, o estado saltou para a 7ª colocação.

²⁶² Elaboração Própria. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em:<
https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra_reo/finbra_reo_list.jsf>

Já em 2017, quando a arrecadação dos impostos não alcançou os mesmos patamares de 2016, de modo que a parcela dos valores do FPE repartidos através dos novos coeficientes voltou a cair, o estado de Alagoas caiu duas posições, passando a ocupar a 5ª colocação.

Desta forma, é plausível concluir pela existência de uma forte ligação entre os coeficientes de rateio utilizados para repartição das verbas do FPE e a quantia de recursos públicos disponíveis por habitante.

Ainda no sentido de comprovar a existência do enorme potencial de equalização e promoção de justiça fiscal federativa do FPE, mas que, infelizmente, tem sua eficácia drasticamente reduzida em virtude da regra de transição prevista pela Lei Complementar 143/2013, é interessante a realização de outra simulação. Desta vez, o objetivo é verificar a diferença entre os valores efetivamente recebidos pelo estado de Alagoas e os valores que deveriam ter sido recebidos se não houvesse tal regra de transição.

Para tanto, utilizamos os valores recebidos pelo estado de Alagoas desde 2016, quando a nova sistemática de rateio passou a produzir efeitos, e os comparamos com os valores que deveriam ter sido recebidos se em cada um dos anos os valores do FPE fossem integralmente repartidos através dos novos coeficientes, calculados e disponibilizados anualmente pelo TCU. O resultado foi o seguinte:

Tabela 13 - Simulação 2

Ano	Valores efetivamente recebidos através da nova sistemática de rateio	Valores que seriam recebidos se fossem utilizados apenas os novos coeficientes	Diferença	% Diferença
2016	R\$ 3.203.161.689,56	R\$ 3.488.525.144,61	-R\$ 285.363.455,04	-8,909%
2017	R\$ 2.938.422.320,08	R\$ 3.440.256.057,20	-R\$ 501.833.737,13	-17,078%
2018	R\$ 2.482.346.383,29	R\$ 2.808.542.289,63	-R\$ 326.195.906,33	-13,141%
TOTAL	R\$ 8.623.930.392,93	R\$ 9.737.323.491,44	-R\$ 1.113.393.098,51	-12,911%

Fonte: AUTOR, 2018.²⁶³

A diferença entre os valores efetivamente recebidos pelo estado de Alagoas e os valores que seriam recebidos se fossem utilizados apenas os novos coeficientes para repartição do produto do FPE é gritante. Apenas durante o período de janeiro de 2016 e outubro de 2018 o estado de Alagoas teria recebido R\$ 1.113.393.098,51 (um bilhão, cento e treze milhões, trezentos e noventa e três mil, noventa e oito reais e cinquenta e um centavos).

²⁶³ Elaboração Própria. Fonte: GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS. Secretaria de estado da fazenda. Superintendência do tesouro estadual. Disponível em: <<http://www.sefaz.al.gov.br/financas>>.

Somando tais informações ao fato de que os coeficientes fixos já foram declarados inconstitucionais pelo STF por não condizerem com a atual realidade socioeconômica dos estados, e que os novos coeficientes elaborados anualmente pelo TCU de acordo com indicadores de cada esta-membro é que de fato representariam a real necessidade de cada um deles, é possível afirmar que a diferença entre valores efetivamente distribuídos e os valores que deveriam ser distribuídos se não houvesse regra de transição representa o tamanho da injustiça fiscal federativa suportada a cada ano pelos estados prejudicados com a manutenção dos coeficientes antigos.

Para ilustrar a magnitude das quantias que o estado de Alagoas deixa de receber em virtude da manutenção da vigência dos antigos coeficientes de rateio do FPE pela nova sistemática de rateio é pertinente a informação de que no ano de 2017, quando o estado receberia R\$ 501.833.737,13 (quinhentos e um milhões, oitocentos e trinta e três mil, setecentos e trinta e sete reais e treze centavos) se os valores fossem repartidos através dos novos coeficientes, a dotação destinada para a educação, naquele mesmo ano, totalizou o valor de R\$ 497.112.693,32 (quatrocentos e noventa e sete milhões, cento e doze mil, seiscentos e noventa e três reais e trinta e dois centavos)²⁶⁴.

Após a análise dos dados, verifica-se que, mesmo após o transcurso de mais de 6 anos da edição da Lei Complementar 143/2013, os valores do FPE continuam a ser repartidos praticamente da mesma forma que durante a vigência da antiga sistemática.

Tal semelhança acaba por colocar em dúvida se as alterações legislativas implementadas através da Lei Complementar 143/2013 tiveram o condão solucionar o vício de inconstitucionalidade material apontado pelo Supremo ou se, na verdade, não passaram de uma alteração “para inglês ver”, já que permitiu que o Congresso resolvesse formalmente o problema da inconstitucionalidade sem ter que alterar, efetivamente, a sistemática de rateio.

Além disso, os dados comprovam que a regra de transição elaborada pelo legislador é responsável pelo percentual ínfimo de valores que são repartidos através dos novos coeficientes. Outrossim, se não fosse a inserção da referida regra de transição, é certo que a autonomia financeira do estado de Alagoas seria ampliada, conforme evidenciado através da tabela que apresenta a variação da receita pública disponível ao longo do período analisado, bem como da comparação entre os valores efetivamente recebidos pelo estado de Alagoas e

²⁶⁴ GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS. Secretaria de estado da fazenda. Superintendência do tesouro estadual. **Relatório resumido da execução orçamentária 6º bimestre**. Disponível em: <<http://www.sefaz.al.gov.br/financas>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

os valores que seriam recebidos se fossem utilizados apenas os novos coeficientes para repartição do produto do FPE.

Não restam dúvidas de que há um grande potencial de equalização, redução de desigualdades econômicas e de garantia da autonomia financeira dos estados e promoção de justiça social escondido por trás de uma regra de transição criada para desrespeitar a decisão proferida pela Suprema Corte.

6 CONCLUSÃO

Pela análise realizada no desenvolvimento desta dissertação, é possível constatar que a existência de um ambiente federativo claramente desequilibrado, a discrepância de indicadores sociais e econômicos é visível ao longo do território brasileiro.

Apesar de não existir clivagens religiosas ou éticas extremamente evidentes no Brasil, a nossa federação é historicamente dividida entre jurisdições que dispõem de recursos financeiros e aquelas que não dispõem. Esta segregação entre unidades federativas “ricas” e “pobres” sempre norteou o desenho de Estado federal brasileiro, apesar disso, um ambiente de equilíbrio entre os estados nunca foi alcançado²⁶⁵.

É comum a qualquer cidadão brasileiro ouvir, nos mais variados locais, ambientes e discussões, alguma menção aos estados e regiões “pobres” e “ricos”. Mas, o que causa estranheza é o fato de que estes blocos permanecem praticamente inalterados desde sua origem, quase como se esta divisão tivesse se consolidado de uma maneira tão forte que se tornou algo permanente.

Como demonstrado ao longo do trabalho, existência de um ambiente que permite e, muitas vezes, até contribui para as desigualdades sociais e econômicas não condiz com o sistema federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988. Neste sentido, vale lembrar que o nosso estado tem como base de sua organização político-territorial o modelo federal, marcado, adjetivado como federalismo de cooperação que, por sua vez, visa um ambiente de auxílio mútuo entre os entes federados em busca do desenvolvimento comum e da homogeneização das condições de vida de seus cidadãos.

Esse ambiente buscado através da implantação de um modelo de federação baseado na cooperação, por sua vez, só pode ser alcançado através da garantia da autonomia de todos os entes federativos. Esta, a autonomia plena dos entes, pressupõe a existência de autonomia financeira, mas, apesar disso, a realidade brasileira dos estados e municípios tem se mostrado bastante deficiente em relação a este aspecto, de modo que a grande maioria dos componentes federativos alegam constantemente a insuficiência de recursos para fazer frente às suas despesas.

Enquanto alguns estados e municípios conseguem, através de seu próprio esforço fiscal, atender às necessidades e anseios de sua população, outros sobrevivem de repasses

²⁶⁵ ARRETCHE, Marta T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. p. 175.

intergovernamentais, muitas vezes em quantias inferiores ao que, de fato, estes necessitariam, o que, por sua vez, acaba comprometendo suas respectivas autonomias.

No caso de Alagoas, o estado nordestino é um dos que sempre se apresentou como social e economicamente subdesenvolvido. A esse despeito, o modelo federativo de cooperação deveria ser capaz de lhe conferir a possibilidade de alcançar melhores condições econômicas, para que pudesse implementar políticas de cunho social com o objetivo de prover, minimamente, às necessidades públicas de seus cidadãos. Para tanto, o ordenamento jurídico pátrio deveria ser dotado de instrumentos eficazes e suficientes para garantir que os estados menos desenvolvidos pudessem alcançar melhores condições.

Não se quer, com isto, chegar ao extremo de afirmar que um modelo de federalismo fiscal bem elaborado pressuporia que os recursos deveriam ser alocados e repartidos de modo que o estado menos desenvolvido da federação fosse sempre beneficiado em detrimento dos demais. Também não é esse o objetivo do federalismo fiscal ideal, que almeja a equalização econômica dos entes.

O que se pretende realmente, é esclarecer que não condiz com um modelo federativo de cooperação como o brasileiro, cuja base constitucional expressamente objetiva a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais, o fato de que o acesso aos serviços públicos com qualidade satisfatória possa ser determinado pelo local de nascimento do cidadão brasileiro.

Ademais, a utilização de conceitos como “rico” e “pobre” para adjetivar membros de uma federação, não deveriam ser permanentes. Na verdade, o que se espera de um modelo federalista baseado na cooperação, inclusive no âmbito fiscal, quando bem implementado, é que seja permitida uma variação paulatina na condição econômica dos membros, de modo que através de um movimento cíclico, aqueles que dispõem de melhores condições financeiras socorram os menos favorecidos, com objetivo único de promover um ambiente federativo sadio, minimamente equilibrado.

Logo, um sistema de federalismo fiscal bem formatado, deve ser capaz de garantir que, assim como no estado de São Paulo, o estado de Alagoas tenha recursos suficientes para o atendimento de suas necessidades sem ter que recorrer aos auxílios discricionários do poder central, afinal, o rol de competências administrativas constitucionalmente outorgado aos 27 estados brasileiros é idêntico, seja ele rico ou pobre.

Como grande parte da doutrina afirma, nosso sistema fiscal é completamente desbalanceado, inservível para atender de forma plena aos mandamentos constitucionais, mas uma reforma integral com vistas a torná-lo mais eficiente seria um projeto de médio a longo

prazo. Far-se-ia necessária, por exemplo, uma definição mais clara das responsabilidades e despesas atribuídas a cada nível de governo, bem como um enorme esforço para reunir, de maneira sistemática, as informações necessárias para uma avaliação realista das capacidades, esforços e necessidades de gastos tributários.

Apesar disso e, levando em consideração que uma reforma no sistema federativo fiscal seria demasiadamente complexa e delongada, é de se notar que o nosso federalismo fiscal já dispõe de mecanismos que poderiam minimizar a discrepância federativa, a exemplo do FPE, que vem sendo utilizado de forma inadequada, de modo a desperdiçar seu potencial de equalização econômica.

Os valores arrecadados pelo referido fundo são rateados entre os estados-membros e, em virtude da magnitude dos valores repassados, são, para grande parte dos estados-membros, indispensáveis à sua sobrevivência. Em virtude das disposições contidas na Lei Complementar nº62/89, os coeficientes individuais de participação dos Estados e Distrito Federal no montante do FPE permaneceram em vigor por mais de vinte anos, determinando de maneira estática o percentual do FPE que deveria ser distribuído a cada estado-membro brasileiro.

A esse despeito e, conforme expresso no comando constitucional contido no inciso II do art. 161²⁶⁶, o rateio do FPE deveria objetivar a promoção do equilíbrio socioeconômico entre Estados. Entretanto, restou comprovado que o alcance de tal objetivo se torna inviável através da utilização de coeficientes de rateio fixos. Em verdade, faz-se necessária a utilização de um critério que permita que os coeficientes de rateio se amoldem às contingências sociais e econômicas que naturalmente ocorrem ao longo do tempo, a exemplo do que ocorre em países como Alemanha, Índia e, até mesmo, outros fundos de repartição brasileiros.

Em face da rigidez dos coeficientes de rateio do FPE, em 24 de fevereiro de 2010, o STF concluiu, acertadamente, que a forma de rateio estabelecida em 1989 pela Lei Complementar 62 se tornou inconstitucional por não mais condizer com o contexto socioeconômico da data do julgamento estando, portanto, desatualizada e, conseqüentemente, incapaz de atender de maneira adequada aos comandos constitucionais que estabeleceram os objetivos do FPE.

Em substituição à Lei Complementar 62/89, foi editada a Lei Complementar 143/2013, de 2013, estabelecendo novos critérios para elaboração anual dos coeficientes de

²⁶⁶ II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;

rateio dos valores do FPE que, por sua vez, passou a considerar fatores populacionais e de renda domiciliar *per capita* com o intuito de melhor se adequar às mudanças sociais e econômicas que afetam as relações interfederativas.

A nova legislação também foi alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade. A ADI 5069/DF foi protocolada no dia 25 de novembro de 2013, pelo então Governador do Estado de Alagoas, sob alegação de que os mesmos vícios apontados pelo STF, quando do julgamento acerca da Lei Complementar 62/89, remanesciam.

Tal situação decorre do fato de que a atual sistemática de rateio do FPE, introduzida pela LC 143/2013, manteve materialmente inalterada a sistemática de rateio declarada inconstitucional pelo Supremo. Sob o pretexto evitar uma transição traumática entre os novos coeficientes e os coeficientes estabelecidos no anexo único da LC 62/89, o legislador previu uma regra de transição tão lenta que colocou em dúvida o verdadeiro objetivo por trás da edição da referida Legislação.

Estudos econômicos apontam que a transição da antiga sistemática para a “nova”, poderia levar até 200 anos, de modo que é plausível afirmar que o verdadeiro objetivo da LC 143/2013 foi, claramente, superar a decisão que declarou a antiga sistemática de rateio inconstitucional sem ter que alterar seus resultados financeiros.

Neste sentido, qualquer mecanismo ou instrumento financeiro de natureza simétrica, quando implantado no âmbito de uma realidade fática assimétrica, apenas acirra as distorções existentes. No âmbito do FPE, toda evolução do ponto de vista da equalização federativa que poderia ter decorrido desse instrumento, foi obstruída ao longo dos anos em virtude de um acordo político que resultou na descaracterização completa de um mecanismo de distribuição de rendas tributárias tão relevante.

Desta forma, é possível concluir que a autonomia financeira do estado de Alagoas, bem como a de diversos outros estados-membros, indispensável ao exercício de sua autonomia plena, garantida constitucionalmente e requisito basilar do modelo cooperativo de federação, poderia ser ampliada se o rateio dos valores transferidos à título de FPE, instrumento tão caro ao federalismo financeiro pátrio, observasse e tomasse como base uma lógica equalizadora, dinâmica e capaz de promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados, ao invés de se manter preso à coeficientes desatualizados, politicamente acordados e sem qualquer base técnica.

Neste ínterim, conclui-se que o FPE, cujo objetivo é a promoção do equilíbrio socioeconômico entre os estados, teve e até hoje tem seu potencial subjugado. Situação que fica ainda mais evidente através das constatações que revelam que atualmente, mais de 90%

de seus valores continuam a ser repartidos através de uma sistemática inconstitucional, o que apenas acirra o cenário de desigualdades brasileiro.

O caso do estado de Alagoas que, apenas ao longo de 3 anos, perdeu a chance de ter um acréscimo financeiro de R\$ 1.113.393.098,51 (um bilhão, cento e treze milhões, trezentos e noventa e três mil, noventa e oito reais e cinquenta e um centavos) se os valores do FPE fossem integralmente repartidos através dos novos coeficientes é um exemplo claro dos prejuízos financeiros causados pela utilização inadequada de um instrumento tão caro à reafirmação da autonomia financeira dos estados como o FPE.

De fato, a elaboração um sistema de repartição de rendas entre os entes federativos é missão das mais complexas. Apesar disso, os comandos previstos constitucionalmente obrigam ao legislador que busque de forma incessante, através da elaboração de instrumentos que compõe nosso federalismo fiscal, a promoção do equilíbrio socioeconômico entre os estados.

O aperfeiçoamento dos instrumentos que compõem o federalismo fiscal brasileiro é uma medida que se impõe, a fim de que se extraia a maior efetividade possível no que tange à homogeneização da federação. Afinal, não há um "modelo" de federalismo ideal, puro e abstrato, existem apenas modelos mais, ou menos, adequados a cada Estado, que devem ser moldados de forma dinâmica, de modo a atender as características e peculiaridades inerentes a cada nação.

Desta forma, conclui-se que, enquanto os resultados almejados pelo constituinte não são alcançados, permanece o dever de aprimoramento do nosso federalismo fiscal, sob pena da perpetuação das discrepâncias interfederativas e conseqüente violação do pacto federativo que une os componentes da República federativa brasileira. Neste sentido, a adequação do atual sistema de partilha do FPE seria, por sua relevância no âmbito das finanças estaduais, um ótimo ponto de partida.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Brasil, um caso à parte**. XVI Regional seminar of fiscal policy cepal/ilpes, Santiago, Chile, 2004.
- AFONSO, Jose Roberto; LOBO, Thereza. **Estudos para a Reforma Tributária: federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: IPEA, 1987.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- ALVES, Raquel de Andrade Vieira. **Federalismo fiscal brasileiro e as contribuições**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- ANDERSON, George. **Uma introducción al federalismo**. Madrid: Marcial pons, 2002.
- ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa; PUCCINELLI JÚNIOR, André. **O federalismo cooperativo e reserva do possível**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.
- ARRETCHE, Marta T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.
- AWAZU, Luís Alberto de Fischer. **O federalismo brasileiro e o desenvolvimento nacional: a cooperação como elemento de equilíbrio na federação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- BADÍA, Juan Fernando. **El estado unitario, el federal y el estado autonomico**. 2. Ed. Madri: Editorial Tecnos, 1986.
- BALEEIRO, Aliomar. Estados, discriminação de rendas e reforma constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 30, p. 11-27, out. 1952. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12519>>.
- BASTOS, Thiago Guerreiro. Federalismo. In: NETO, Celso de Barros Correia; LONGO, Ana Carolina Figueiró (Orgs.). **Pacto federativo**. 1 ed. Brasília: IDP, 2015.
- BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. **O princípio da unidade da Constituição**. Brasília: Biblioteca do Senado. a. 37 n. 145 jan./mar. 2000.

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Federação e federalismo: uma análise com base na superação do estado nacional e no contexto do estado democrático de direito**. Belo Horizonte: Del rey, 2010.

BOUERI, Rogério; SACHSIDA, Adolfo; BORGES, Clarissa. Uma proposta para atualização dinâmica dos coeficientes do FPE. *In: Texto para discussão 1810*: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: Ipea, 2013.

BOVO, José Murari. **Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil**. Araraquara: FCL/ Laboratório Editorial/UNESP; São Paulo: Cultura Academia Editora, 2000.

BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. Tribunal de contas e os fundos constitucionais. *In: CONTI, José Mauricio (Org.); SCAFF, Fernando Facury (Org.); BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Org.). Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Conceito, 2010.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. In: Planalto. Legislação Republicana brasileira, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

BRASIL, **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. In: Planalto. Legislação Informatizada. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 11 de novembro de 2018.

BRASIL, **Emenda constitucional 18, de 1º de dezembro de 1965**. Reforma do sistema tributário. In: Planalto. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc18-65.htm>. Acesso em: 11 nov 2018.

BRASIL, **Lei Complementar n.º 156**, de 28 de dezembro de 2016. *In: Planalto. Legislação Republicana brasileira*, 2016. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp156.htm>. Acesso em: 2 de novembro de 2018.

BRASIL, **Lei complementar n° 62, de 28 de dezembro de 1989**. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. In: Planalto. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp62.htm>.

BRASIL, **Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. In: Palácio do Planalto. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1999. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>.

BRASIL, **Lei n° 13.254, de 13 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT) de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados incorretamente, remetidos, mantidos no exterior ou repatriados por residentes ou domiciliados no País. In: Palácio do Planalto. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13254.htm>. Acesso em: 24 nov. 2018.

BRASIL, Senado Federal, **Projeto de Lei n. 240, de 2013**. Autores: Senador José Pimentel, Senador Eunício Oliveira e outros. Altera a Lei Complementar n. 62, de 28 de dezembro de 1989, a Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), para dispor sobre os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); e revoga dispositivos da Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. In: Senado Federal. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113218>>.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADI 5.069**, de 25 de novembro de 2013. Disponível em: < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4501372>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADO 23/DF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 11 de abril de 2014. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25061401/acao-direta-de-inconstitucionalidade-por-omissao-ado-23-dfstf>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

Cartilha FPE. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais:** fundo de participação dos estados e do distrito federal – FPE. Novembro de 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpe.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018.

Cartilha FPM. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais:** fundo de participação dos municípios – FPM. Fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/190777/CartilhaFPM.pdf>>.

CASTRO, Kleber Pacheco de. **Novo critério de rateio do FPE:** efetivo ou inócuo. *In:* Seminário de aprimoramento de artigos - finanças públicas municipais e estaduais no Brasil, 2018, São Paulo. São Paulo, 2018.

CHARNESKI, Heron. **Tributação e autonomia no estado federal brasileiro.** São Paulo: BH editora e distribuidora de livros, 2006.

COLMENARES, Pedro Vásquez. El Distrito Federal en la coordinación fiscal. **Federalismo fiscal en México.** México: El Colegio de México, 1998.

CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação.** 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CONTI, José Maurício; LOCHAGIN, Gabriel. Federalismo fiscal brasileiro e o novo FPE (Fundo de Participação dos estados e do Distrito Federal). *In:* **Tributação brasileira em evolução:** estudos em homenagem ao professor Alcides Jorge Costa[S.l: s.n.], 2015.

DAIN, Sulamis. Sistema tributário nacional: mudanças constitucionais/88. *In:* **Seminário Reforma tributária possível e necessária.** São Paulo: Oboré, 1992.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado.** 28. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DERZI, Misabel. Sistema tributário nacional: mudanças constitucionais/88. *In:* **Seminário Reforma tributária possível e necessária.** São Paulo: Oboré, 1992.

DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. **Discriminação de Rendas Tributárias**. São Paulo: José Bushatsky, 1972.

ELALI, André. **O federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional**. São Paulo: MP editora, 2005.

GOMES, Gustavo Maia. Disparidades regionais, conflitos federativos e a nova agenda da política regional. In: REZENDE, Fernando (Org.). **O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS. Secretaria de estado da fazenda. Superintendência do tesouro estadual. **Relatório resumido da execução orçamentária 6º bimestre**. Disponível em: <<http://www.sefaz.al.gov.br/financas> >.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010, versão sem paginação.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da república federal da Alemanha**. Trad. Luís Afonso Heck, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.

ISMAEL, Ricardo. Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição federal de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. In: NETO, Aristides Monteiro. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA, 2014.

IVO, Gabriel. **Constituição Estadual: competência para elaboração da constituição do estado-membro**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

KELSEN, Hans. Formas de organização estatal: centralização e descentralização. **Revista de Direito Administrativo**. FGV: Rio de Janeiro. V. 4, 1946.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 4ª ed. Coimbra: Arménio Amado Editora, 1976.

LOBO, Rogério Leite. **Federalismo fiscal brasileiro: discriminação das rendas tributárias e centralização normativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MEDEIROS, Lara Nogueira Romariz. **FPE: Análise da declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 62/ 1989 do Supremo Tribunal Federal e a transição para a Lei**

Complementar n. 143/2013. Persiste o problema? Monografia (Graduação em Direito) — UFAL, Maceió. 2016.

MENDES, Marcos. Federalismo fiscal. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. (Org.). **Economia do setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

MENDES, Marcos. **Fundo de participação dos estados**: sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2011.

Ministério da Educação. **Como é feita a divisão dos recursos distribuídos pelo Fundeb?** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/projovem-campo--saberes-da-terra/128-perguntas-frequentes-911936531/fundeb-1960787641/146-como-e-feita-a-divisao-dos-recursos-distribuidos-pelo-fundeb>.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. **Comunicado Decencial: FPM / FPE / IPI-Exp/ FUNDEB**. Setembro de 2018. Disponível em: http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais_novosite.asp . Acesso em: 24 nov. 2018.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

NETO, Celso de Barros Correia. **ConJur – Observatório constitucional**: Supremo julgará novamente os critérios de partilha do FPE. 15 de março de 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-mar-15/observatorio-constitucional-stf-julgara-novamente-criterios-partilha-fpe>.

NETO, Celso de Barros Correia. **O avesso do tributo**. São Paulo: Almedina, 2014.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Direito financeiro**: curso de direito tributário. 3 ed. São Paulo: José Bushatsky, 1971.

NOTÍCIAS STF. **Liminar desobriga Alagoas de desistir de ações contra refinanciamento de dívida com União**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=365699>. Acesso em: 4 de novembro de 2018.

PANZARINI, Clóvis. Análise das propostas de reforma tributária. In: **Seminário Reforma tributária: possível e necessária**. São Paulo: Oboré, 1992.

PANZARINI, Clóvis. Equilíbrio federativo. **O Estado de São Paulo**, 03 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral%2Cequilibrio-federativo%2C518622>>.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Ranking IDHM unidades da federação 2000**. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-uf-2000.html>>.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Ranking IDHM unidades da federação 2010**. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-uf-2010.html>>.

PRADO, Sérgio. **FPE equalização estadual no Brasil**: alternativas e simulações para a reforma. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

RAMOS, Maria Raquel Firmino. **Crise financeira do município e o federalismo fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

REGIS, André. **O novo federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

REZENDE, Fernando. A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências. In: REZENDE, Fernando (Org.). **O federalismo brasileiro em seu labirinto**: crise e necessidade de reformas. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Temas de direito constitucional tributário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 244.

ROCHA, José Carlos Rodrigues. **Geografia**: o Brasil e as desigualdades regionais. São Paulo: Editora do Brasil, 1987.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de sociologia e política**, n. 24, 2005.

SCHWARTZ, Bernard. **O federalismo norte-americano atual**: uma visão contemporânea. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/transferencias-constitucionais-e-legais>.

SELLERS JR., Alfred J. The rise of a new federalism: federal-state cooperation in the united states (book review). **St. john's law review**: [s.l], v. 13, n. 1, 2014. p. 4. Disponível em: < http://scholarship.law.stjohns.edu/lawreview/vol13/iss1/38?utm_source=scholarship.law.stjohns.edu%2Flawreview%2Fvol13%2Fiss1%2F38&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages>.

SILVA, Alexandre Manoel Angelo da; NETO, Aristides Monteiro; Gerardo, José Carlos. Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: percalços no limiar do século XXI. In: NETO, Aristides Monteiro. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA, 2014.

TER-MINASSIAN, Teresa. **Fiscal Federalism in Theory and Practice**. Washington: International Monetary Fund, 1997, versão sem paginação.

TER-MINASSIAN, Teresa. **Reforma do fundo de participação dos estados (FPE)**. Banco interamericano de desenvolvimento, 2012.

UCHÔA FILHO, Sérgio Papini de Mendonça. Transferências de recursos e participação na arrecadação tributária: uma abordagem jurídico-econômica a partir do federalismo cooperativo e assimétrico brasileiro. In: CONTI, José Mauricio (Org.); SCAFF, Fernando Facury (Org.); BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Org.). **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Conceito, 2010.

VERGOLINO José Raimundo de Oliveira. Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010). In: NETO, Aristides Monteiro. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA, 2014.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.