

Núcleo de Estudos e  
Pesquisas do Senado

## O FPM É CONSTITUCIONAL?

C. Alexandre A. Rocha

Textos para Discussão

124

Março/2013

## SENADO FEDERAL

### DIRETORIA GERAL

Doris Marize Romariz Peixoto – Diretora Geral

### SECRETARIA GERAL DA MESA

Claudia Lyra Nascimento – Secretária Geral

### CONSULTORIA LEGISLATIVA

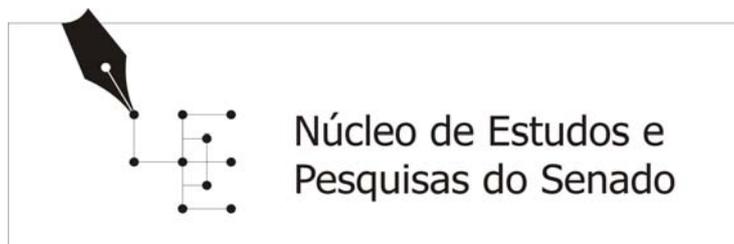
Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor Geral

### CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS

Orlando de Sá Cavalcante Neto – Consultor Geral

### NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Diretor



Criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 10, de 2011, o Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal tem por missão organizar, apoiar e coordenar projetos de estudos e pesquisas que visem à produção e à sistematização de conhecimentos relevantes para o aprimoramento da atuação do Senado Federal.

Contato:

[conlegestudos@senado.gov.br](mailto:conlegestudos@senado.gov.br)

URL: [www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html](http://www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html).

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# O FPM É CONSTITUCIONAL ?

*C. Alexandre A. Rocha<sup>1</sup>*

## **RESUMO**

Em fevereiro de 2010, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade do rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE). O STF entendeu que os coeficientes então em vigor não promoviam o equilíbrio socioeconômico entre os estados. Essa decisão tem suscitado discussões acerca da constitucionalidade do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Sem ter a pretensão de oferecer respostas conclusivas, o presente trabalho apresentará dois aspectos da partilha desse último fundo que incorrem em problemas similares àqueles apontados pelo STF em relação ao primeiro.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Transferências constitucionais, finanças públicas, federalismo fiscal.

## **ABSTRACT**

In February 2010, the Brazilian Supreme Court (STF) declared unconstitutional the apportionment of the States and Federal District Participation Fund (FPE). The STF held that the coefficients then in force did not promote the socioeconomic balance among the states. That decision has sparked discussions about the constitutionality of the Municipalities Participation Fund (FPM). Without claiming to offer conclusive answers, this paper will present two aspects of the apportionment of the latest fund that incur problems similar to those pointed out by the STF in relation to the first one.

## **KEYWORDS**

Constitutional transfers, public finance, fiscal federalism.

---

<sup>1</sup> Consultor Legislativo do Senado Federal. Mestre em Economia (UnB). O autor agradece os comentários de Paulo Henrique Soares e Paulo Springer de Freitas. Naturalmente, os erros e omissões remanescentes são de sua inteira responsabilidade.



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	7
1 HISTÓRICO .....	7
2 OBJETIVOS .....	12
3 PARTILHA INTERESTADUAL .....	15
4 PERDAS E GANHOS .....	24
5 DESAFIOS GLOBAIS.....	26
CONCLUSÃO .....	29

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: MARCO LEGAL DO FPM.....	8
QUADRO 2: MONTANTES RATEADOS PELO FPM.....	11
QUADRO 3: PARTICIPAÇÃO DO FPM NA RECEITA ORÇAMENTÁRIA <i>PER CAPITA</i> .....	12
QUADRO 4: DIFERENTES COEFICIENTES DO FPM <i>PER CAPITA</i> .....	14
QUADRO 5: DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS <i>PER CAPITA</i> .....	14
QUADRO 6: CENÁRIO BASE.....	16
QUADRO 7: EFEITO <i>EMANCIPAÇÃO</i> .....	16
QUADRO 8: MUNICÍPIOS CRIADOS EM 1989 .....	17
QUADRO 9: MUNICÍPIOS CRIADOS DE 1990 A 2009.....	19
QUADRO 10: EFEITO <i>POPULAÇÃO</i> .....	20
QUADRO 11: EFEITOS COMBINADOS .....	21
QUADRO 12: FATORES DE AJUSTE DOS SOMATÓRIOS ESTADUAIS.....	22
QUADRO 13: DIFERENÇAS NOS COEFICIENTES INTERESTADUAIS .....	23
QUADRO 14: DIFERENÇAS NOS RATEIOS INTERESTADUAIS .....	23
QUADRO 15: PARTILHA ESTADUAL DO FPM COM AJUSTE E SEM AJUSTE .....	24
QUADRO 16: PARTILHA ESTADUAL DO FPM ATUAL E CONFORME A POPULAÇÃO.....	25



# O FPM É CONSTITUCIONAL?

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho é um desdobramento da palestra *O FPM é Constitucional?*,<sup>2</sup> proferida em 19 de outubro de 2012, no âmbito do Seminário *Desafios do Federalismo Brasileiro*, organizado pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. Naquela ocasião, buscou-se expor, em linhas gerais, alguns aspectos operacionais do rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e os dois principais argumentos acerca da possível inconstitucionalidade do citado rateio.

Ressalte-se que nem a palestra proferida nem este estudo pretendem oferecer uma resposta conclusiva sobre a questão constitucional. Trata-se de alertar, pelo prisma das finanças públicas, para o risco de uma possível declaração de nulidade de toda partilha ou tão somente da partilha interestadual dos montantes envolvidos. Com esse intuito, o texto desdobrar-se-á em seis tópicos: (i) o marco legal do FPM; (ii) os seus objetivos final e intermediário; (iii) a sua partilha interestadual; (iv) as perdas e ganhos advindos da eventual declaração de nulidade dessa última partilha; (v) os desafios a ser enfrentadas em caso de nulidade global; e (vi) conclusão.

## 1 HISTÓRICO

Um dos objetivos fundamentais do pacto federativo brasileiro é a redução das desigualdades regionais. Com esse intuito, algumas regiões são contempladas com políticas de promoção do desenvolvimento na forma do FPM, do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Norte (FNO) e do Nordeste (FNE).

A partilha do produto da arrecadação de tributos federais com os entes subnacionais remonta ao § 2º do art. 15 da Constituição de 1946, sendo que o FPE e o

---

<sup>2</sup> Disponível em: <http://tinyurl.com/9wbjf23>.

FPM propriamente ditos foram instituídos pela Emenda Constitucional (EMC) nº 18, de 1965, já baseados na partilha de parcela do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI).

O FPM, em especial, está previsto no art. 159, inciso I, alíneas *b* e *d*, da Constituição Federal. Esses dispositivos estipulam que 23,5% da arrecadação do IR e IPI seja destinada ao fundo em questão. As leis e normas infraconstitucionais que estabelecem as regras para a distribuição dos seus recursos são as seguintes:

### QUADRO 1: MARCO LEGAL DO FPM

LEGISLAÇÃO	CONTEÚDO	DISPOSITIVOS
Lei nº 5.172, de 1966	Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, estados e municípios.	arts. 91 a 93
Decreto-Lei nº 1.881, de 1981	Altera a Lei nº 5.172, de 1966, e cria a reserva do FPM.	arts. 1º a 3º
Lei Complementar nº 62, de 1989	Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos fundos de participação.	arts. 4º a 7º
Lei Complementar nº 91, de 1997	Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do FPM.	arts. 1º a 4º
Resolução do TCU nº 242, de 1990	Aprova os percentuais do conjunto dos municípios interioranos de cada estado na partilha do FPM.	Anexo II

Nota: TCU → Tribunal de Contas da União.

Combinando-se a Lei nº 5.172, de 1966 (Código Tributário Nacional – CTN), o Decreto-Lei nº 1.881, de 1981, e a Lei Complementar nº 91, de 1997, constata-se que os recursos do FPM devem ser repartidos da seguinte maneira:

- a) **FPM – Capital:** 10% para os municípios das capitais dos estados, distribuídos conforme o coeficiente de participação obtido a partir do produto dos seguintes fatores:
- fator representativo da população, baseado no percentual da população de cada município em relação à população total de todas as capitais:
    - ⇒ até 2% .....2,0
    - ⇒ acima de 2% até 5%, para cada 0,5% ou fração excedente, mais..0,5
    - ⇒ acima de 5% .....5,0
  - fator representativo do inverso da renda per capita de cada estado:<sup>3</sup>
    - ⇒ até 0,0045 .....0,4

<sup>3</sup> Determina-se o índice relativo à renda *per capita* de cada estado definindo-se como sendo igual a cem a renda *per capita* média do País (cfe. o art. 90, parágrafo único, do CTN).

⇒ acima de 0,0045 até 0,0055 .....	0,5
⇒ acima de 0,0055 até 0,0065 .....	0,6
⇒ acima de 0,0065 até 0,0075 .....	0,7
⇒ acima de 0,0075 até 0,0085 .....	0,8
⇒ acima de 0,0085 até 0,0095 .....	0,9
⇒ acima de 0,0095 até 0,0110 .....	1,0
⇒ acima de 0,0110 até 0,0130 .....	1,2
⇒ acima de 0,0130 até 0,0150 .....	1,4
⇒ acima de 0,0150 até 0,0170 .....	1,6
⇒ acima de 0,0170 até 0,0190 .....	1,8
⇒ acima de 0,0190 até 0,0220 .....	2,0
⇒ acima de 0,220 .....	2,5

b) **FPM – Interior:** 86,4% para os demais municípios, distribuídos conforme o coeficiente de participação fixado a partir da quantidade de habitantes de cada município:

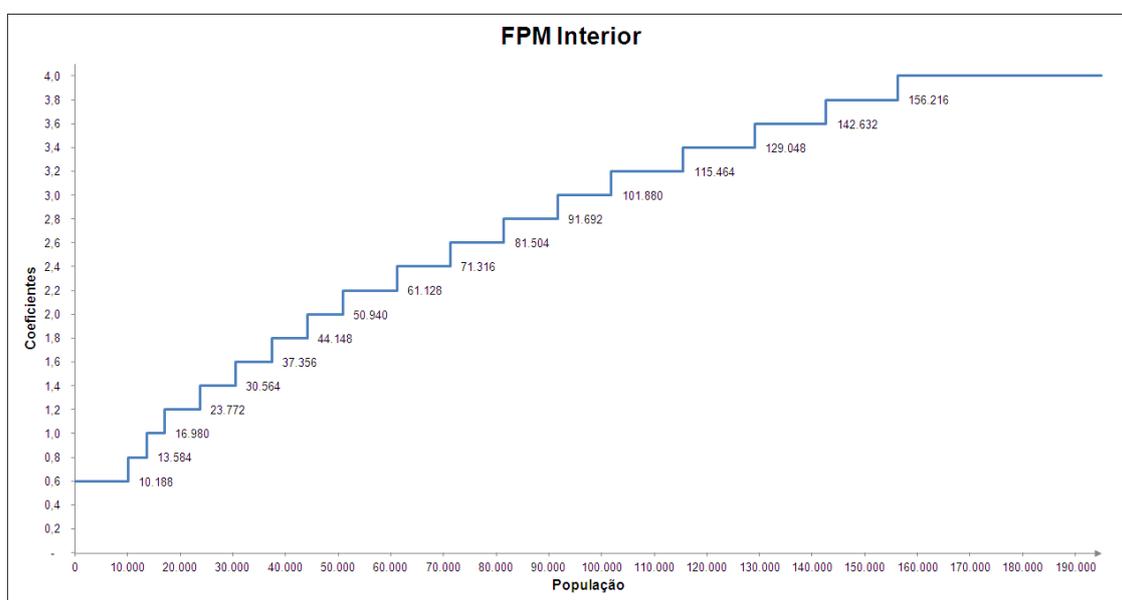
- até 10.188.....0,6
- acima de 10.188 até 16.980, a cada 3.396 ou fração excedente, mais.....0,2
- acima de 16.980 até 50.940, a cada 6.792 ou fração excedente, mais.....0,2
- acima de 50.940 até 101.880, a cada 10.188 ou fração excedente, mais.....0,2
- acima de 101.880 até 156.216, a cada 13.584 ou fração excedente, mais.....0,2
- acima de 156.216.....4,0

c) **Reserva do FPM:** 3,6% para os municípios interioranos enquadrados nos coeficientes de participação 3,8 e 4,0, distribuídos conforme os critérios usados pelo FPM Capital.

Na prática, há três fundos em um: os beneficiários do primeiro e do segundo constituem conjuntos mutuamente exclusivos, enquanto os beneficiários do terceiro representam um subconjunto daqueles que integram o segundo. Além do mais, as regras de rateio do primeiro e do terceiro (idênticas) combinam renda *per capita* e população, enquanto as do segundo empregam somente dados populacionais. Em 2008, com base em dados de 2007, os universos contemplados por cada fundo foram os seguintes:

- a) **FPM – Capital:** 27 capitais e 44,2 milhões de habitantes (24% do total);
- b) **FPM – Interior:** 5.536 municípios e 139,8 milhões de habitantes (76% do total);
- c) **Reserva do FPM:** 147 municípios e 45,2 milhões de habitantes (24,5% do total).

O próximo gráfico ilustra o comportamento dos coeficientes individuais de participação no caso do FPM – Interior, que estão estruturados em *degraus*, aos quais estão associados sucessivos intervalos populacionais. Convém frisar que, até certo ponto, os coeficientes crescem com o tamanho da população, mas sempre menos que proporcionalmente.



Fonte: elaborado pelo autor.

Os montantes entregues aos entes subnacionais por meio do FPM estão disponíveis em sítio mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) na *Internet*.<sup>4</sup> Sinteticamente, para o período de 2003 a 2012, os valores rateados foram os seguintes, descontados os aportes para os Fundos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb):

<sup>4</sup> Vide: <http://tinyurl.com/al8vx5g>.

## QUADRO 2: MONTANTES RATEADOS PELO FPM

(em R\$ milhões de dezembro de 2012)<sup>1,2</sup>

UF	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
AC	189,03	190,12	225,70	246,54	258,87	283,14	261,69	253,42	288,98	283,79
AL	815,45	818,09	961,34	1.053,39	1.168,42	1.282,00	1.189,14	1.221,41	1.387,74	1.361,51
AM	480,58	483,36	555,05	622,44	675,20	794,20	704,21	757,94	862,18	846,11
AP	130,08	130,84	142,07	169,97	167,63	207,63	175,18	181,36	207,04	203,38
BA	3.112,96	3.120,56	3.607,39	3.956,96	4.424,44	4.904,89	4.561,94	4.668,05	5.350,97	5.201,79
CE	1.796,75	1.799,01	2.112,79	2.316,01	2.565,13	2.815,68	2.609,90	2.679,06	3.041,60	2.983,61
DF	73,80	70,19	89,53	93,41	99,48	89,25	82,00	85,39	97,78	96,13
ES	608,24	616,49	721,07	790,16	852,97	929,86	863,39	884,44	1.003,07	1.008,33
GO	1.261,53	1.265,32	1.467,25	1.604,86	1.770,93	1.957,24	1.818,28	1.876,14	2.128,16	2.087,01
MA	1.384,71	1.387,80	1.641,70	1.826,39	2.046,36	2.250,37	2.086,91	2.139,15	2.426,18	2.379,29
MG	4.477,74	4.541,86	5.310,30	5.825,92	6.442,84	7.079,08	6.580,72	6.737,99	7.641,95	7.493,65
MS	522,62	514,33	600,54	656,10	724,07	820,56	762,25	781,83	887,77	868,49
MT	653,53	654,13	763,99	820,74	903,93	984,84	925,61	948,64	1.064,40	1.043,91
PA	1.241,75	1.255,72	1.469,69	1.607,71	1.774,52	1.944,32	1.824,08	1.870,64	2.121,82	2.104,13
PB	1.109,07	1.113,39	1.305,25	1.431,06	1.586,00	1.741,34	1.617,68	1.659,17	1.883,96	1.847,97
PE	1.750,15	1.745,75	2.033,57	2.158,91	2.371,54	2.703,10	2.516,17	2.580,39	2.925,62	2.868,86
PI	851,61	856,48	1.005,16	1.137,17	1.301,27	1.341,71	1.288,51	1.360,49	1.504,65	1.516,30
PR	2.327,32	2.333,42	2.726,38	3.016,70	3.337,21	3.661,89	3.431,45	3.486,70	3.933,48	3.885,83
RJ	1.014,73	1.022,43	1.192,63	1.301,33	1.435,17	1.595,31	1.476,40	1.553,84	1.711,48	1.724,17
RN	850,76	870,20	1.003,08	1.099,98	1.217,76	1.360,11	1.241,62	1.294,44	1.469,04	1.440,83
RO	310,34	312,13	367,54	402,38	447,42	472,61	455,01	451,02	513,04	484,24
RR	157,37	164,92	197,14	232,44	292,87	185,23	314,50	190,87	179,77	157,42
RS	2.326,29	2.331,41	2.723,78	2.960,62	3.268,79	3.661,72	3.403,26	3.484,42	3.951,41	3.874,64
SC	1.341,38	1.343,74	1.569,84	1.720,35	1.900,18	2.095,67	1.947,90	1.994,21	2.270,95	2.226,75
SE	524,71	500,57	587,76	627,52	695,49	803,98	727,25	746,51	847,89	853,32
SP	4.570,44	4.634,88	5.415,89	5.944,91	6.567,94	7.125,34	6.638,30	6.792,42	7.781,89	7.546,20
TO	523,29	526,29	619,36	690,05	763,48	820,02	709,63	721,46	845,48	812,65
<b>TOTAL</b>	<b>34.406,23</b>	<b>34.603,42</b>	<b>40.415,78</b>	<b>44.314,00</b>	<b>49.059,89</b>	<b>53.911,08</b>	<b>50.212,94</b>	<b>51.401,42</b>	<b>58.328,29</b>	<b>57.200,34</b>
INTERIOR	29.726,98	29.897,35	34.919,23	38.287,30	42.387,75	46.579,18	43.383,98	44.410,83	50.395,65	49.421,10
CAPITAL	3.440,62	3.460,34	4.041,58	4.431,40	4.905,99	5.391,11	5.021,29	5.140,14	5.832,83	5.720,03
RESERVA	1.238,62	1.245,72	1.454,97	1.595,30	1.766,16	1.940,80	1.807,67	1.850,45	2.099,82	2.059,21

Fonte: elaborado pelo autor.

Notas: <sup>(1)</sup> valores deduzidos dos aportes para o Fundef (15% do total, de 1997 a 2006) e o Fundeb (20% do total, a partir de 2007).

<sup>(2)</sup> valores corrigidos pelo IGP-M de meio de período (de julho a junho de exercícios sucessivos, exceto para 2012).

São valores vultosos. No período de 2003 a 2012, observou-se um crescimento real da ordem de 66,2%. Bremaeker (2011a) ainda destaca a importância do FPM para os governos municipais, especialmente para os entes pouco populosos. No caso das prefeituras com até 2.000 habitantes, p. ex., o fundo em questão representa, em todas as regiões, mais de 50% da receita orçamentária:

**QUADRO 3: PARTICIPAÇÃO DO FPM NA RECEITA ORÇAMENTÁRIA PER CAPITA**  
[SEGUNDO OS GRUPOS DE HABITANTES E AS GRANDES REGIÕES EM 2010]

GRUPO DE MIL HABITANTES	N	NE	SE	S	CO	BRASIL
—  2	67,57	75,73	62,83	58,06	64,93	61,93
2  — 5	49,34	59,62	49,68	45,82	46,12	49,52
5  — 10	31,37	43,91	35,00	34,06	31,29	36,44
10  — 20	20,93	39,21	30,07	30,84	27,12	33,49
20  — 50	26,46	32,47	21,36	22,93	22,16	25,85
50  — 100	20,30	26,31	14,68	18,05	15,29	18,90
100  — 200	16,78	24,00	11,41	12,21	14,84	13,96
200  — 500	25,67	17,30	6,75	8,17	10,76	9,54
500  — 1.000	—	17,91	3,12	4,24	7,70	7,44
1.000  — 5.000	12,92	14,70	3,31	3,97	6,78	8,17
5.000  —	—	—	0,68	—	—	0,68
<b>TOTAL</b>	<b>23,03</b>	<b>28,36</b>	<b>10,12</b>	<b>18,32</b>	<b>19,24</b>	<b>16,58</b>

**Fonte:** Bremaeker (2011a), p. 8, Tabela 3.

**Nota:** dados expandidos a partir de uma amostra de 5.212 municípios para um total de 5.563; não são considerados os dados referentes ao Distrito Federal e a Fernando de Noronha.

A questão a ser investigada é se esses montantes têm sido alocados conforme os objetivos fixados para o FPM.

## 2 OBJETIVOS

Os objetivos em questão constam do art. 161, inciso II, da Constituição:

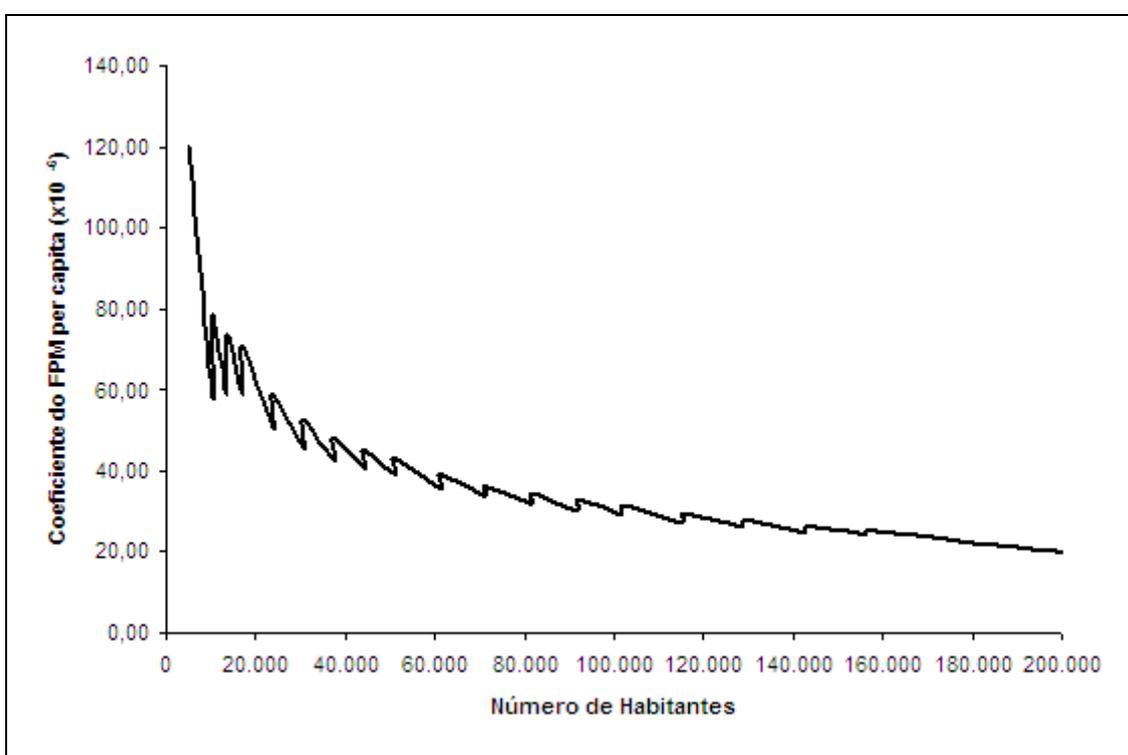
... estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios.

A exemplo de outros fundos voltados para o desenvolvimento regional, trata-se, portanto, de promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes subnacionais. Essa declaração pode ser decomposta em dois níveis, articulados por duas palavras-chave:

- a) *promover* (objetivo intermediário): ser dinâmico (ou seja, variar ao longo do tempo conforme as mudanças na realidade local);
- b) *equilíbrio* (objetivo final): beneficiar os entes menos desenvolvidos.

No caso do objetivo final, o FPM – Capital e a Reserva do FPM claramente beneficiam os municípios com mais população e menos renda, em que pesem as

distorções geradas pelos pisos e tetos usados na fixação dos coeficientes individuais de participação. O FPM – Interior, entretanto, como ressaltado pelo Tribunal de Contas União (TCU) privilegia *os municípios menores, devido ao pressuposto de que município pequeno é município pobre. Mas este pressuposto é equivocado, pois existem tanto municípios pequenos pobres quanto municípios pequenos ricos ...* (Relatório do Acórdão de Plenário nº 1.120, de 2009). Consequentemente, este é um primeiro foco de tensão na análise da constitucionalidade do FPM. Basta notar que os coeficientes *per capita* do FPM – Interior declinam à medida que aumenta o tamanho da população, havendo *picos* a cada mudança de faixa populacional:



Fonte: Alves (2004).

Em termos *per capita*, as diferenças observadas são dramáticas. A razão entre os coeficientes por habitante de Borá e Guarulhos, por exemplo, é igual a 230,63. Como ambos integram o Estado de São Paulo, é imediata a conclusão de que o FPM – Interior destina, por habitante, 230,63 vezes mais recursos para o primeiro do que para o segundo. Essa diferença é apenas parcialmente compensada pela Reserva do FPM. Se os beneficiários da aludida reserva fossem excluídos da presente análise (ou seja, se os

municípios com mais de 142.633 habitantes não fossem considerados), a maior diferença entre coeficientes *per capita* ainda seria de cerca de trinta vezes:<sup>5</sup>

**QUADRO 4: DIFERENTES COEFICIENTES DO FPM PER CAPITA**

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 2007 (A)	COEFICIENTE (B)	COEF. PER CAPITA×1.000.000 (C=1.000.000×B/A)	PROPORÇÃO (D=C MÁX./C)
Borá (SP)	804	0,6	746,27	1,00
Parnaíba (PI)	140.839	3,6	25,56	29,20
Guarulhos (SP)*	1.236.192	4,0	3,24	230,63

Fonte: elaborado pelo autor.

Nota: (\*) beneficiado pela Reserva do FPM.

Bremaeker (2011b) também aponta as expressivas diferenças existentes na capacidade fiscal das prefeituras brasileiras. Em 2010, combinando-se todas as receitas orçamentárias (ou seja, mesmo com os efeitos atenuantes do FPM – Capital, da Reserva do FPM e da arrecadação própria), as prefeituras com até 2.000 habitantes contaram, em termos *per capita*, com recursos até três vezes maiores do que os demais grupos:

**QUADRO 5: DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS PER CAPITA**  
[SEGUNDO OS GRUPOS DE HABITANTES EM 2010]

GRUPO DE MIL HABITANTES	RECEITAS PER CAPITA (EM R\$)			
	TRIBUTÁRIAS	TRANSFERÊNCIAS	OUTRAS	TOTAL
—  2	109,92	3.808,79	270,11	4.188,82
2  — 5	88,14	2.263,36	156,99	2.508,49
5  — 10	87,73	1.546,76	110,65	1.745,14
10  — 20	78,62	1.325,61	100,07	1.504,30
20  — 50	123,20	1.178,93	143,33	1.445,46
50  — 100	157,53	1.066,08	188,06	1.411,67
100  — 200	247,82	1.110,79	271,47	1.630,08
200  — 500	335,42	1.034,09	318,74	1.688,25
500  — 1.000	336,02	977,60	342,73	1.656,35
1000  — 5.000	450,81	911,88	387,25	1.749,94
5.000  —	1.003,55	931,60	639,34	2.574,49
<b>BRASIL</b>	<b>300,38</b>	<b>1.127,03</b>	<b>272,14</b>	<b>1.699,55</b>

Fonte: Bremaeker (2011a), p. 15, Tabela 9.

Nota: dados expandidos a partir de uma amostra de 5.212 municípios para um total de 5.563; não são considerados os dados referentes ao Distrito Federal e a Fernando de Noronha.

<sup>5</sup> O Município de Parnaíba é o mais populoso entre aqueles que não participam do rateio da Reserva do FPM.

Ademais, os *picos* observados na distribuição do FPM – Interior têm sido uma permanente fonte de reclamações, pois a perda de um único habitante nas revisões anuais do tamanho da população pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) pode gerar quedas expressivas nos montantes recebidos. E, como se isso não bastasse, podem estar estimulando o uso, pelos governos municipais, de estratégias de manipulação dos levantamentos populacionais efetuados pelo Instituto IBGE. Monastério (2012), p. ex., ao analisar os dados do censo demográfico de 2010 para 3.565 prefeituras, estima que 192 parecem ter sido classificadas erroneamente, provocando distorções de cerca de R\$ 200 milhões anuais no rateio do FPM – Interior.<sup>6</sup>

A discussão anterior também vale para o objetivo intermediário. No caso do FPM – Capital e da Reserva do FPM, tem-se que os coeficientes individuais de participação mudam conforme o tamanho da população e o PIB *per capita*. Portanto, os coeficientes se ajustam às mudanças observadas na realidade socioeconômica. Em relação ao FPM – Interior, todavia, a análise precisa ser desdobrada em dois níveis: o intraestadual e o interestadual. No âmbito do primeiro, os coeficientes efetivamente mudam conforme o tamanho da população, em que pesem as distorções geradas pelos pisos e tetos usados. É no âmbito do segundo que aparece o aspecto mais problemático do rateio em questão.

### 3 PARTILHA INTERESTADUAL

Como assinalado anteriormente, os coeficientes atribuídos aos municípios interioranos estão estruturados em *degraus* e não crescem na mesma proporção do tamanho da população. Nas duas situações (ou seja, em cada intervalo e na passagem para intervalos à direita), há uma diminuição, em termos *per capita*, no coeficiente correspondente. Dessa forma, é vantajoso para um município com, p. ex., 10.188 habitantes, ao qual cabe um coeficiente 0,6, dividir-se em duas prefeituras, às quais caberiam o mesmo coeficiente. Tudo o mais constante, um simples rearranjo administrativo permitiria dobrar o aporte de recursos do FPM para uma dada população.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Vide, ainda: <http://tinyurl.com/bgfble3>, <http://tinyurl.com/aurryy> e <http://tinyurl.com/af2npyf>.

<sup>7</sup> Se cada município tivesse exatamente a metade da população original, os recursos públicos disponíveis para cada habitante, isoladamente, dobraria.

Os dois quadros que seguem ilustram o fenômeno estudado. O primeiro contém o cenário base: dois estados (A e B) com dois municípios (A1, A2, B1 e B2) com 30.564 habitantes, aos quais cabem o coeficiente 1,4. Assumindo que o FPM será rateado conforme a participação de cada coeficiente no somatório de todos os coeficientes, tem-se que cada ente receberá 25% do montante.

**QUADRO 6: CENÁRIO BASE**

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	COEFICIENTE	%
A1	30.564	1,4	25,00%
A2	30.564	1,4	25,00%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>61.128</b>	<b>2,8</b>	<b>50,00%</b>
B1	30.564	1,4	25,00%
B2	30.564	1,4	25,00%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>61.128</b>	<b>2,8</b>	<b>50,00%</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>122.256</b>	<b>5,6</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaborado pelo autor.

O segundo mostra o que ocorre quando B transforma os seus dois municípios em seis (B1.1 a B1.3 e B2.1 a B2.3), todos com 10.188 habitantes. Os seus coeficientes diminuem para 0,6, mas o seu somatório passa de 2,8 para 3,6. De modo agregado, os aportes para esses últimos aumentam 12,5%, em prejuízo de A1 e A2, cujo estado não teria perseguido estratégia semelhante.

**QUADRO 7: EFEITO EMANCIPAÇÃO**

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	COEFICIENTE	%	VARIAÇÃO
A1	30.564	1,4	21,88%	-12,5%
A2	30.564	1,4	21,88%	-12,5%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>61.128</b>	<b>2,8</b>	<b>43,75%</b>	<b>-12,5%</b>
B1.1	10.188	0,6	9,38%	-
B1.2	10.188	0,6	9,38%	-
B1.3	10.188	0,6	9,38%	-
B2.1	10.188	0,6	9,38%	-
B2.2	10.188	0,6	9,38%	-
B2.3	10.188	0,6	9,38%	-
<b>SUBTOTAL</b>	<b>61.128</b>	<b>3,6</b>	<b>56,25%</b>	<b>12,5%</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>122.256</b>	<b>6,4</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,0%</b>

Fonte: elaborado pelo autor.

Essa situação representaria um evidente estímulo para a fragmentação dos municípios brasileiros. E foi o que aconteceu com a promulgação da Constituição de 1988. Originalmente, o art. 18, § 4º, delegou inteiramente às assembleias estaduais a competência para criar novas prefeituras:

... A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, **far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual**, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. (Grifos do autor.)

A combinação do novo comando constitucional com os *degraus* do rateio do FPM resultou, no primeiro instante, em uma expressiva transferência de recursos para os estados mais agressivos na criação de novos municípios. Somente em 1989 houve 222 emancipações<sup>8</sup> – um acréscimo de 5% em relação às 4.424 prefeituras preexistentes:

**QUADRO 8: MUNICÍPIOS CRIADOS EM 1989**

UF	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS		
	PREEXISTENTES	CRIADOS EM 1989	VARIAÇÃO
RS	333	89	26,7%
GO	211	27	12,8%
CE	178	26	14,6%
PA	105	18	17,1%
MT	95	13	13,7%
ES	66	8	12,1%
MS	72	7	9,7%
SC	206	7	3,4%
PR	318	7	2,2%
RO	23	5	21,7%
AP	9	4	44,4%
AM	62	3	4,8%
RJ	69	3	4,3%
PI	118	2	1,7%
RN	152	1	0,7%
BA	367	1	0,3%
MG	723	1	0,1%
AC	12	–	0,0%
AL	97	–	0,0%
MA	136	–	0,0%
PB	171	–	0,0%
PE	168	–	0,0%
RR	8	–	0,0%
SE	74	–	0,0%
SP	572	–	0,0%
TO	79*	–	n.a.
<b>TOTAL</b>	<b>4.424</b>	<b>222</b>	<b>5,0%</b>

Fonte: elaborado pelo autor a partir de IBGE (2012).

Notas: (\*) pertencentes ao Estado de Goiás; n.a. → não aplicável.

<sup>8</sup> Não computados os 79 municípios do novo Estado do Tocantins, que integravam o Estado de Goiás.

Os que mais recorreram à essa estratégia foram RS, GO, CE, PA, MT e ES. Ao mesmo tempo, AC, AL, MA, PB, PE, RR, SE e SP, que não promoveram emancipações, e outros entes menos agressivos no uso da estratégia em comento tiveram, proporcionalmente, reduções nos aportes para os seus municípios.

Foi nesse contexto que o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº 62, de 1989, que *estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências*. Provisoriamente, novas perdas foram evitadas congelando-se os coeficientes individuais de participação (*vide art. 3º*).<sup>9</sup>

Adicionalmente, de maneira permanente, introduziu-se, no parágrafo único do art. 5º, previsão para que, no caso de criação de novo município, o TCU revise os coeficientes individuais de participação dos demais municípios do mesmo estado, com redução proporcional das suas parcelas. Em outras palavras, atrelou-se o somatório, por estado, dos coeficientes do FPM – Interior aos coeficientes fixados no exercício de 1989 no intuito de evitar que a criação de novos municípios por uma assembleia legislativa afetasse as cotas-parte de entes de outros estados. Isso está consubstanciado na Resolução do TCU nº 242, de 1990, cujo Anexo II fixa o percentual a ser destinado aos municípios interioranos de cada estado.

Com o tempo, municípios em tudo similares passaram a receber do FPM – Interior montantes diferentes por não pertencerem ao mesmo estado, incorrendo em desvantagem o ente em cujo estado mais tenham ocorrido emancipações. O próximo quadro aponta as alterações havidas já na vigência da Lei Complementar nº 62, de 1989:

---

<sup>9</sup> Inicialmente, até o exercício de 1991, depois até a edição de lei específica, conforme a Lei Complementar nº 71, de 1992. Coube à Lei Complementar nº 91, de 1997, alterada pela Lei Complementar nº 106, de 2001, promover o descongelamento gradual dos coeficientes individuais de participação do FPM – Interior.

**QUADRO 9: MUNICÍPIOS CRIADOS DE 1990 A 2009**

UF	1990	1993	1997	2001	2005	2009	TOTAL
AC	–	10	–	–	–	–	10
AL	–	3	1	1	–	–	5
AM	–	–	–	–	–	–	–
AP	–	6	1	–	–	–	7
BA	48	–	–	2	–	–	50
CE	–	6	–	–	–	–	6
ES	1	4	6	1	–	–	12
GO	–	21	10	4	–	–	35
MA	–	–	81	–	–	–	81
MG	–	33	97	–	–	–	130
MS	–	5	–	–	1	–	6
MT	–	22	9	13	2	–	46
PA	–	23	15	–	–	–	38
PB	–	–	52	–	–	–	52
PE	–	9	8	–	–	–	17
PI	–	30	73	1	1	1	106
PR	5	48	28	–	–	–	81
RJ	1	11	10	1	–	–	23
RN	–	–	14	1	–	–	15
RO	–	17	12	–	–	–	29
RR	–	–	7	–	–	–	7
RS	–	94	40	29	–	–	163
SC	11	43	33	–	–	–	87
SE	–	1	–	–	–	–	1
SP	–	53	20	–	–	–	73
TO	–	10	–	–	–	–	60
<b>TOTAL</b>	<b>66</b>	<b>483</b>	<b>533</b>	<b>53</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1.140</b>

Fonte: compilado pelo autor a partir de IBGE (2012).

Impõe-se notar a queda acentuada na quantidade de emancipações após 2001. Foi uma decorrência da EMC nº 15, de 1996, que alterou a redação do § 4º do art. 18 da Lei Maior:

... A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, **dentro do período determinado por lei complementar federal**, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Grifos do autor.)

Como a nova lei complementar permanece pendente, as assembleias legislativas ficaram impedidas de autorizar novas emancipações.<sup>10</sup>

O relevante é que, em função da salvaguarda de 1989, nenhuma emancipação afetou o rateio interestadual. Surgiu, porém, outro problema: o FPM – Interior deixou de refletir as variações na quantidade de habitantes em nível estadual. Retomando a simulação anterior, suponha-se que a população de A permaneça constante, enquanto a de B passe de 60.128 para 61.134 habitantes, igualmente divididos entre B1 e B2. Assim, os coeficientes dos dois últimos passariam de 1,4 para 1,6:

**QUADRO 10: EFEITO POPULAÇÃO**

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	COEFICIENTE	%	VARIAÇÃO
A1	30.564	1,4	23,33%	-6,67%
A2	30.564	1,4	23,33%	-6,67%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>61.128</b>	<b>2,8</b>	<b>46,67%</b>	<b>-6,67%</b>
B1	30.567	1,6	26,67%	6,67%
B2	30.567	1,6	26,67%	6,67%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>61.134</b>	<b>3,2</b>	<b>53,33%</b>	<b>6,67%</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>122.262</b>	<b>6,0</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,00%</b>

Fonte: elaborado pelo autor.

Neste caso, os aportes para A1 e A2 cairiam 6,7%, enquanto aqueles para B1 e B2 subiriam na mesma medida – variações decorrentes de diferenças nos padrões demográficos dos dois conjuntos de municípios em vez de uma estratégia deliberada de obtenção de recursos públicos adicionais por qualquer governo estadual. É razoável que este efeito fosse efetivamente captado pelo rateio do FPM – Interior. Como alertado, entretanto, não é o que acontece, pois o dispositivo legal pertinente não permite diferenciar o efeito *emancipação* do efeito *população*, cujo efeito combinado é ilustrado pelo quadro a seguir:

<sup>10</sup> A EMC nº 57, de 2008, introduziu o art. 95 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, convalidando municípios criados por leis estaduais publicadas até 31 de dezembro de 2000.

**QUADRO 11: EFEITOS COMBINADOS**

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	COEFICIENTE	%	VARIAÇÃO
A1	30.564	1,4	18,42%	-26,3%
A2	30.564	1,4	18,42%	-26,3%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>61.128</b>	<b>2,8</b>	<b>36,84%</b>	<b>-26,3%</b>
B1.1	10.189	0,8	10,53%	-
B1.2	10.189	0,8	10,53%	-
B1.3	10.189	0,8	10,53%	-
B2.1	10.189	0,8	10,53%	-
B2.2	10.189	0,8	10,53%	-
B2.3	10.189	0,8	10,53%	-
<b>SUBTOTAL</b>	<b>61.134</b>	<b>4,8</b>	<b>63,16%</b>	<b>26,3%</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>122.262</b>	<b>7,6</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,0%</b>

Fonte: elaborado pelo autor.

Nesta última simulação, os coeficientes de B passam a somar 4,8 contra 2,8 no cenário base. O aumento observado pode ser facilmente descomposto em 0,4 e 1,6 para, respectivamente, os efeitos *população* e *emancipação*. Idealmente, manter-se-ia o primeiro e expurgar-se-ia o último. Na prática, contudo, isso não é possível em face da quantidade e da variedade de situações locais, e pela própria insuficiência do comando legislativo.

O resultado é uma enorme distorção entre os somatórios observados e aqueles requeridos legalmente. Comparando-se os somatórios de 1990 e de 2008, p. ex., obtêm-se os fatores de ajuste a seguir discriminados:

**QUADRO 12: FATORES DE AJUSTE DOS SOMATÓRIOS ESTADUAIS**

UF	SOMA COEF. 2008	PARTICIPAÇÃO 2008	PARTICIPAÇÃO 1990	FATOR DE AJUSTE
PE	259,0	4,3029	4,7952	1,11441
PR	397,2	6,5989	7,2857	1,10408
MS	82,0	1,3623	1,5004	1,10137
AL	114,2	1,8973	2,0883	1,10069
BA	511,8	8,5028	9,2695	1,09017
CE	254,2	4,2232	4,5864	1,08601
RN	138,8	2,3060	2,4324	1,05483
MG	820,4	13,6297	14,1846	1,04071
SE	77,4	1,2859	1,3342	1,03757
ES	102,4	1,7012	1,7595	1,03426
PB	186,6	3,1001	3,1942	1,03036
SP	851,0	14,1381	14,2620	1,00876
GO	228,4	3,7945	3,7318	0,98347
RS	465,2	7,7286	7,3011	0,94469
AM	79,8	1,3258	1,2452	0,93924
MA	256,6	4,2630	3,9715	0,93162
SC	279,6	4,6451	4,1997	0,90411
PA	222,2	3,6915	3,2948	0,89253
RJ	185,6	3,0835	2,7379	0,88793
PI	171,0	2,8409	2,4015	0,84533
MT	135,4	2,2495	1,8949	0,84238
TO	97,4	1,6182	1,2955	0,80060
RO	56,4	0,9370	0,7464	0,79658
AC	21,4	0,3555	0,2630	0,73974
AP	14,4	0,2392	0,1392	0,58186
RR	10,8	0,1794	0,0851	0,47429
<b>TOTAL</b>	<b>6.019,2</b>	<b>100,0000</b>	<b>100,0000</b>	

Fonte: elaborado pelo autor.

Conseqüentemente, enquanto o somatório pernambucano em 2008 precisou aumentar 11% para alcançar o patamar observado em 1990, o roraimense precisou diminuir 53%, com impacto equivalente sobre os coeficientes individuais de participação nas duas situações.

O próximo quadro mostra os coeficientes efetivos de três municípios com populações semelhantes. Embora a todos caiba, teoricamente, o coeficiente 1,4, os municípios de Pernambuco recebem, na prática, 2,4 vezes mais que o de Roraima:

**QUADRO 13: DIFERENÇAS NOS COEFICIENTES INTERESTADUAIS**

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 2007	COEFICIENTES		
		TEÓRICO	FATOR DE AJUSTE	EFETIVO
Trindade (PE)	24.642	1,4	1,114411886	1,56018
Rorainópolis (RR)	24.466	1,4	0,474290667	0,66401
Canhotinho (PE)	24.218	1,4	1,114411886	1,56018
<b>FPM INTERIOR 2008</b>		<b>6.019,2</b>		<b>6.019,20000</b>

Fonte: elaborado pelo autor.

Considerando-se a estimativa para o FPM contida na Lei Orçamentária para 2012, a cota *per capita* de Rorainópolis correspondeu a menos da metade das cotas de Trindade e Canhotinho, como ilustrado pelo quadro a seguir. Na falta da salvaguarda de 1989, a cota do primeiro aumentaria 111%, enquanto as cotas dos últimos diminuiriam 10%:

**QUADRO 14: DIFERENÇAS NOS RATEIOS INTERESTADUAIS**

MUNICÍPIO	% FPM INTERIOR	COTA 2012 (R\$)	COTA PER CAPITA (R\$)	COTA PER CAPITA SEM AJUSTE (R\$)	VARIAÇÃO %
Trindade (PE)	0,0259	17.179.150,87	697,15	625,58	-10,27
Rorainópolis (RR)	0,0110	7.311.399,87	298,84	630,08	110,84
Canhotinho (PE)	0,0259	17.179.150,87	709,35	636,53	-10,27
<b>FPM INTERIOR 2012</b>		<b>66.277.588.249,44</b>			

Fonte: elaborado pelo autor.

Nota: estimativa do FPM no Orçamento Geral da União para 2012 (Lei nº 12.595, de 2012) = R\$ 76.710.171.585,00.

É plausível o argumento de que essa situação não é compatível com o nosso ordenamento constitucional, uma vez que a Carta Magna estabelece que os fundos regionais de desenvolvimento devem ser pautados por critérios dinâmicos, como atestado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em relação ao FPE.<sup>11</sup> Como salientado pelo Ministro Gilmar Mendes, deve haver a possibilidade de revisões periódicas dos coeficientes envolvidos, *de modo a se avaliar criticamente se os até então adotados ainda estão em consonância com a realidade econômica dos entes federativos e se a política empregada na distribuição dos recursos produziu o efeito desejado.*<sup>12</sup> Em seu relatório, o Ministro ainda ressalta o seguinte:

<sup>11</sup> Em resposta às Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 845, 1.987, 2.727 e 3.243, ajuizadas, respectivamente, por (i) Rio Grande do Sul, (ii) Mato Grosso e Goiás, (iii) Mato Grosso e (iv) Mato Grosso do Sul.

<sup>12</sup> Vide: <http://tinyurl.com/aym7u5g>.

A fixação de coeficientes de participação (...), além de não atender à exigência constitucional do art. 161, II, somente se justificaria se aceitável a absurda hipótese segundo a qual os dados atinentes à população, à produção, à renda *per capita*, à receita e à despesa dos entes (...) se mantivessem constantes com o passar dos anos.

.....  
 ... a manutenção de coeficientes de participação fixos há mais de vinte anos revela-se em descompasso com o que determina o art. 161, II, da Constituição, uma vez que tais coeficientes (...) não mais retratam a realidade socioeconômica dos entes federativos.

São considerações inteiramente aplicáveis ao rateio interestadual do FPM – Interior, o que coloca o desafio de como sanar a sua possível inconstitucionalidade.

#### 4 PERDAS E GANHOS

Um questionamento da constitucionalidade do FPM restrito ao teor do parágrafo único do art. 5º da Lei Complementar nº 62, de 1989 (ou seja, que tratasse apenas do objetivo intermediário desse fundo), poderia suscitar uma intervenção pontual da parte do STF, diferentemente do que aconteceu com o FPE. Declarada a nulidade do dispositivo em questão, o rateio do fundo poderia prosseguir normalmente, pois as suas regras gerais não seriam afetadas. Apenas a partilha interestadual precisaria ser redimensionada, com ganhos e perdas variando de +110,8%, no caso de Roraima, a –10,3%, no caso de Pernambuco:

**QUADRO 15: PARTILHA ESTADUAL DO FPM COM AJUSTE E SEM AJUSTE**

ESTADO	VARIAÇÃO %	ESTADO	VARIAÇÃO %
RR	110,84	GO	1,68
AP	71,86	SP	–0,87
AC	35,18	PB	–2,95
RO	25,54	ES	–3,31
TO	24,91	SE	–3,62
MS	18,71	MG	–3,91
PI	18,30	RN	–5,20
RJ	12,62	CE	–7,92
PA	12,04	BA	–8,27
SC	10,61	AL	–9,15
MA	7,34	MS	–9,20
AM	6,47	PR	–9,43
RS	5,86	PE	–10,27

Fonte: elaborado pelo autor.

O aludido redimensionamento implicaria incorporar ao rateio do FPM – Interior tanto as mudanças demográficas como as emancipações municipais ocorridas após 1989. Com isso, as prefeituras de dezesseis estados ganhariam, enquanto as de catorze perderiam. No entanto, ainda que esse ônus inicial fosse julgado aceitável, haveria a questão das futuras emancipações. Como salientado previamente, como a norma federal requerida pela EMC nº 15, de 1996, permanece pendente, as assembleias legislativas acham-se impedidas de criar novos municípios. Isso, porém, pode mudar, reabrindo a possibilidade de uma competição viciosa entre os governos estaduais por recursos públicos escassos.

Um modo de contornar o risco apontado seria reformular a partilha interestadual, prevendo, p. ex., um rateio em dois estágios: primeiro, conforme a população de cada estado; depois, segundo os coeficientes de cada município. Isso impediria a competição viciosa, mas não evitaria um ônus inicial, com perdas e ganhos variando de +70,2%, no caso do Rio de Janeiro, a –29,9%, no caso de Tocantins:

**QUADRO 16: PARTILHA ESTADUAL DO FPM ATUAL E CONFORME A POPULAÇÃO\***

ESTADO	VARIAÇÃO %	ESTADO	VARIAÇÃO %
RJ	70,25	SC	–0,35
AP	48,85	BA	–4,73
RR	46,06	RS	–6,73
PA	33,72	SE	–9,36
RO	23,80	GO	–11,54
SP	20,65	MG	–13,06
AC	18,18	MS	–13,92
ES	12,71	PR	–14,07
MA	9,17	AL	–14,55
AM	7,80	PI	–20,07
PE	3,10	RN	–24,86
CE	1,17	PB	–26,59
MT	0,81	TO	–29,93

Fonte: elaborado pelo autor.

Nota: (\*) municípios interioranos, com população máxima limitada a 156.217.

O questionamento da constitucionalidade do FPM poderia, contudo, ganhar contornos dramáticos caso tivesse como alvo o objetivo final desse fundo. Como ressaltado pelo TCU, o tratamento preferencial dado pelo FPM – Interior aos municípios pouco populosos pode não estar sintonizado com a busca do equilíbrio entre os entes subnacionais, como requerido pela Carta Magna. Se esse argumento fosse

acolhido pelo STF, toda a partilha precisaria ser redefinida, a exemplo do que se passa com o FPE. A uma difícil negociação envolvendo 26 estados e o Distrito Federal somar-se-ia outra, ainda mais complexa, envolvendo milhares de municípios.

As incertezas envolvidas na solução de semelhante impasse são tão grandes que seria fútil tentar antecipar qualquer solução. Simplesmente todo o pacto federativo brasileiro precisaria ser repensado. Muitos seriam os riscos, mas também inúmeras seriam as oportunidades, pois há vários desafios exigindo a urgente atenção das autoridades públicas.

## 5 DESAFIOS GLOBAIS

As discussões em torno da reformulação do rateio do FPE serviram para por em evidência vários problemas estruturais presentes no modelo brasileiro de federalismo. Esses problemas podem ser articulados por meio de três perguntas-chave:

- a) Qual é o modelo de federalismo desejado?
- b) Como assegurar a cooperação entre os entes?
- c) Como preparar o futuro?

Acerca da primeira pergunta, Mendes, Boueri e Cosio (2008) destacam que as transferências incondicionais, obrigatórias e sem contrapartida predominam entre nós. São transferências com amparo constitucional. Elas têm como características positivas a elevada autonomia dos governos subnacionais e a alta independência em relação a fatores políticos. No entanto, é perceptível a perda de expressão relativa, ao longo do passado recente, desse tipo de transferência. Multiplicam-se as soluções *ad hoc*, sem correto embasamento na Lei Maior, em prejuízo do equilíbrio entre as várias esferas de governo.

Exemplificam a mencionada perda de expressão os auxílios complementares para fomentar exportações, concedidos por normas ordinárias,<sup>13</sup> e as compensações de perdas observadas no FPM, no FPE e, mais recentemente, na arrecadação do ICMS.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Medidas Provisórias (MPVs) n<sup>os</sup> 193, de 2004, 237 e 271, de 2005, 328, de 2006, 355 e 368, de 2007, 464, de 2009, 501, de 2010, 546, de 2011, e 585, de 2012, e Projeto de Lei n<sup>o</sup> 3.721, de 2008.

<sup>14</sup> MPVs n<sup>os</sup> 462, de 2009, 484, de 2010, e 599, de 2012.

Embora incondicionais e sem contrapartida, não contam com amparo constitucional e, por extensão, expõem estados e municípios às contingências próprias do ciclo orçamentário federal. O TCU, p. ex., foi bastante categórico ao examinar os auxílios no Relatório do Acórdão de Plenário nº 2.201, de 2008:

As transferências de recursos federais (...) com o propósito de fomentar as exportações, segundo critérios distintos daqueles fixados na (...) (Lei Kandir) não preenchem os requisitos para serem considerados transferências voluntárias (...).

.....  
[Essa sistemática] (...) fomenta o surgimento de uma “babel de transferências intergovernamentais”, classificadas como “obrigatórias” ou “voluntárias” ao bel-prazer do Poder Executivo, que arbitra o rótulo que lhe convém para a transferência da União, de acordo com as circunstâncias e conveniências, sem qualquer objetividade (...).

Em linhas gerais, essa crítica também vale para as compensações mencionadas. A presente ressalva não se refere ao mérito dos auxílios e das compensações, mas sim ao formato legal adotado. Sem pretender adentrar pelo campo doutrinário, uma simples analogia deve bastar para ilustrar o problema em comento. Ora, é fácil supor que os governos subnacionais endossem o entendimento de que leis federais não podem impor obrigações às demais esferas de governo, salvo previsão constitucional específica ou acordo expreso entre as partes. Dado isso, consideramos razoável postular que esse princípio também vale para as normas que pretendam assegurar direitos (ou, no caso em tela, recursos financeiros). Admitir aportes incondicionais e sem contrapartida da União em favor de estados e municípios cria um grau de incerteza orçamentária que atenta contra a efetiva autonomia desses entes, nos termos definidos na Carta Magna.

Portanto, a primeira pergunta guarda relação estreita com os padrões de relacionamento vertical vigentes no Brasil. A segunda, a seu tempo, refere-se ao modo como ocorre o relacionamento horizontal. Pensando-se o pacto fiscal brasileiro em termos de usos e fontes, tem-se, em termos líquidos, alguns poucos estados pagadores e vários recebedores. A cooperação (e a confiança) entre entes é, portanto, essencial. A Constituição Federal, contudo, não trata desse tema de maneira exaustiva, em que pese o disposto no seu art. 23, parágrafo único.<sup>15</sup> Basta notar que o Conselho Nacional de Política Fazendária, que é o órgão consultivo por excelência da política tributária

---

<sup>15</sup> *Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.*

federativa<sup>16</sup> resulta de convênios entre as fazendas federal e estaduais.<sup>17</sup> Não há uma previsão constitucional que requeira a participação dos governos estaduais. O conselho citado está apenas tacitamente abrigado pelo art. 199 do CTN e pelo art. 2º da Lei Complementar nº 24, de 1975. O primeiro dispositivo prevê que as fazendas públicas da União e dos entes subnacionais prestarão assistência mútua. O segundo, por sua vez, estipula que os convênios para a concessão de isenções do ICMS serão celebrados em reuniões para as quais serão convocados representantes de todos os estados e do Distrito Federal, presididas por representantes do Governo Federal. Trata-se, assim, mais de uma negociação entre pares do que de uma imposição legal.

O resultado alcançado é operacionalmente estável em decorrência da convergência de objetivos entre todos os envolvidos, uma vez que o monitoramento recíproco é do interesse direto das várias secretarias estaduais de fazenda. O mesmo, porém, não ocorre em outros campos, como se as decisões de gasto, de endividamento ou de contabilização de receitas e despesas não tivessem repercussões sistêmicas afetando a demanda e a oferta agregadas, o nível de equilíbrio da taxa de juros e a reputação dos demonstrativos fiscais.

No caso da contabilização de receitas e despesas, em especial, são evidentes os conflitos de competência entre, de um lado, os órgãos de controle externo de estados e municípios<sup>18</sup> e, de outro, a STN, em substituição ao Conselho de Gestão Fiscal (CGF).<sup>19</sup> Afinal, se a interpretação é inerente ao ato de julgar, como uma instância infraconstitucional promoverá a *harmonização e coordenação entre os entes da Federação*? E essa ressalva permanecerá válida que o CGF já estivesse funcionando.

Momentaneamente, as atribuições de normatização e monitoramento do órgão central de contabilidade do Governo Federal encontram amparo nos programas de reestruturação e de ajuste fiscal firmados na década de 1990 – um ato voluntário dos governos estaduais. No entanto, o fim desses programas, em 2027–2030, fragilizará sobremaneira o papel central exercido pela STN no controle das finanças públicas. Conceber soluções legais e constitucionais para essa lacuna normativa é, p. ex., uma

---

<sup>16</sup> Ainda que o seu campo de atuação se limite, do ponto de vista legal, à regulamentação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS).

<sup>17</sup> Convênios ICM nº 8, de 1975, e ICMS nºs 17, de 1990, e 133, de 1997.

<sup>18</sup> Cfe. os arts. 71, inciso II, e 75 da Lei Maior.

<sup>19</sup> Cfe. os arts. 50, § 2º, e 67, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

condição necessária para a introdução, no rateio do FPM e de outros fundos, de critérios de equalização da capacidade fiscal – ou seja, que busquem mitigar diretamente as desigualdades na capacidade fiscal dos entes subnacionais.

Por fim, de maneira sucinta, consideramos que a terceira pergunta remete ao problema da transição demográfica pela qual o País está passando. Ela aponta para a possibilidade (e até mesmo para a necessidade) de esvaziamento de alguns espaços geográficos. Pelas regras atuais do FPM – Interior, contudo, os benefícios obtidos pelos entes com poucos habitantes aumentam ainda mais, em termos *per capita*, com a diminuição da população. Uma ampla reformulação do FPM deveria levar em consideração os incentivos existentes em prol da persistência de entes economicamente inviáveis. Não por coincidência, o jornal *O Globo* apontou, recentemente, a necessidade de rediscutir os processos de emancipação municipal.<sup>20</sup>

Somente o correto equacionamento dos problemas estruturais suscitados pelas três perguntas formuladas inicialmente proporcionará, de maneira consistente, um horizonte de planejamento de longo prazo que permita redefinir em bases cooperativas e transparentes o pacto federativo brasileiro, com impacto não trivial sobre as partilhas do FPM e de outros fundos.

## CONCLUSÃO

Neste texto abordamos alguns aspectos intrincados da partilha do FPM e os dois principais argumentos para um possível questionamento da sua constitucionalidade.<sup>21</sup> No caso de nulidade parcial, restrita ao campo da partilha interestadual, apontamos os ganhos e perdas advindos das soluções mais imediatas. Já na hipótese de nulidade global, formulamos três indagações sobre problemas estruturais que mereceriam ser equacionadas no âmbito da rediscussão do FPM. É certo que as perguntas formuladas extrapolam em muito os limites estritos de uma mera rediscussão da partilha de receitas públicas, mas julgamos que são elas que determinarão a futura vitalidade da nossa Federação.

---

<sup>20</sup> *A Falácia da Multiplicação de Municípios*, de 22 de janeiro de 2013, e *Falácia Administrativa*, de 18 de fevereiro de 2013 (disponíveis, respectivamente, em: <http://tinyurl.com/a3ssqdf> e <http://tinyurl.com/a54lffl>).

<sup>21</sup> Rigorosamente, ainda seria possível acrescentar um terceiro argumento, qual seja: a natureza tripartite do FPM, que, de modo *ad hoc*, destina apenas 10% dos recursos envolvidos às capitais. Por analogia, o relatório do Ministro Gilmar Mendes acerca do rateio do FPE indica que os percentuais fixos hoje destinados às regiões CO, N e NE, de um lado, e S e SE, de outro, são incompatíveis com o mandamento constitucional.

A todas essas indagações podemos somar mais uma: haverá algum ente ou conjunto de entes disposto a provocar o STF acerca da constitucionalidade do FPM? A esse respeito, a experiência pregressa da federação brasileira sugere que não. O que temos, pelo contrário, são sucessivas demonstrações de unidade entre os governos municipais, permanentemente empenhados em ampliar a sua participação no bolo tributário, mas em geral avessos a questionar o modo como as várias prefeituras se apropriam dos recursos resultantes. Nesse sentido, a experiência dos governos estaduais no caso do rateio do FPE é pouco alvissareira, pois justamente aqueles que recorreram ao STF (Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul) aparecem, com frequência, entre os potenciais perdedores das novas partilhas propostas. Assim, é bem possível que a rediscussão do nosso pacto federativo não seja precipitada por uma decisão judicial sobre o FPM, mas isso não deveria ser interpretado como uma indicação de que essa rediscussão é desnecessária.

## BIBLIOGRAFIA

- ALVES, André G. de M. P. (2004). **Gastos Públicos e Bem-Estar: Considerações sobre os Critérios de Repartição dos Recursos Públicos entre os Municípios Brasileiros e sua Relação com a Qualidade de Vida das Populações Locais**. Campinas : Unicamp | Instituto de Economia, Dissertação de Mestrado.
- BREMAEKER, François E. J. de (2011a). **A Distribuição dos *Royalties* do Pré-Sal e a Equidade Através do FPM: A Distância Entre as Palavras (Intenções) e os Números (Realidade)**. Salvador : Transparência Municipal, Estudo Técnico nº 138 (disponível em: <http://tinyurl.com/afrwomp>).
- (2011b). **As Finanças Municipais em 2010**. Salvador : Transparência Municipal, Estudo Técnico nº 136 (disponível em: <http://tinyurl.com/a8hk3hg>).
- IBGE (2012). **Legislação Municipal: Municípios Vigentes**. *Internet* (disponível em: <http://tinyurl.com/a3leh4m>).
- MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério B.; COSIO, Fernando B. (2008). **Transferências Intergovernamentais no Brasil: Diagnóstico e Proposta de Reforma**. Brasília : Consultoria Legislativa do Senado Federal, Texto para Discussão nº 40 (disponível em: <http://tinyurl.com/bazvc9w>).
- MONASTERIO, Leonardo (2012). **O FPM e a Estranha Distribuição da População dos Pequenos Municípios Brasileiros**. *Internet* (disponível em: <http://tinyurl.com/aq826ng>).