

APONTAMENTOS ACERCA DA (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA SISTEMÁTICA DE RATEIO DO FPE IMPLEMENTADA PELA LEI COMPLEMENTAR 143/2013

Fábio Augusto Carvalho Peixoto

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Alagoas (2014); Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET (2017); Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas. Atualmente é Secretário Adjunto da Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas.

George André Palermo Santoro

Possui graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1995). Ex-superintendente de relações federativas - Secretaria de Estado do Rio de Janeiro, e professor do Instituto Metodista Bennett. Atualmente é Secretário de Estado da Fazenda do Estado de Alagoas.

Bruno Emanuel Tavares de Moura

Doutor em Teoria Geral do Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2016); Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas (2012); Graduado em Direito pela Universidade Federal de Alagoas (2007). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (2009). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Tributário e Direito Civil. É Professor de Direito Tributário e advogado militante em Maceió/AL e Recife/PE.

RESUMO

Neste trabalho busca-se analisar a essencialidade do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE na autonomia financeira dos entes nacionais, a fim de reduzir as desigualdades sociais e regionais, e verificar a (in)constitucionalidade da forma de rateio do fundo, definida pela Lei Complementar nº 142/2013, que substituiu a Lei Complementar nº 62/89. O FPE é constituído de uma parcela da arrecadação de impostos federais, especificamente Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto de Renda (IR), que, posteriormente, são repassadas da União para os Estados, sendo inegavelmente imprescindíveis para autonomia financeira de grande parte dos entes estaduais. A partir da observação, o estudo tem por finalidade mostrar o quanto à forma de rateio determinada pela LC 62/89 apresentava falhas de constitucionalidade, visto que desconsiderava a heterogeneidade econômica e social dos estados do Brasil, adotando coeficientes fixos de repartição do fundo. Para o alcance desses objetivos aplica-se a análise-crítica do FPE no Federalismo Brasileiro, em que a partir da segunda sessão são discutidos os atributos que compõem o fundo. A Lei Complementar nº 142/2013 e sua criação são citadas no cerne do estudo, em que alguns elementos ainda são questionados, uma vez que a lei traz uma incapacidade de possibilitar a estabilidade socioeconômica entre os estados do Brasil. Por fim, na sessão três são dadas as conclusões onde é considerada insconstitucional a forma de rateio por serem fixos, os coeficientes estabelecidos não sendo capazes de acompanhar o dinamismo socioeconômico dos estados.

Palavras-chaves: Federalismo. Pacto federativo. Desigualdades regionais. FPE

NOTES ON THE (UN)CONSTITUTIONALITY OF THE FPE DISTRIBUTION SYSTEM IMPLEMENTED BY THE COMPLEMENTARY LAW 143/2013

ABSTRACT

This paper aims to analyze the essentiality of the Participation Fund of the States and Federal District (FPE) in the financial autonomy of national entities, in order to reduce social and regional inequalities and verify the (un)constitutionality of the fund's distribution system, defined by the Complementary Law no. 142/2013, which replaces the Complementary Law no. 62/89. The FPE is composed by a fraction of federal taxes, specifically the Tax on Industrialized Products (IPI) and Income Tax (IR), which are later transferred to the Union and the States, where it plays an essential role in contributing to their financial autonomy. Through the observation, the objective of this research is to show the constitutionality flaws in the distribution system determined by the CL 62/89, once that it would not consider the economic and social heterogeneity of states in Brazil, adopting standard fund distribution coefficients. In order to achieve such goals, a critical analysis of FPE in Brazilian Federalism is conducted, in which, from the second section on, it is discussed the attributes that compose the fund. The Complementary Law no. 142/2013 and its creation are mentioned in the core of this study, while some elements are still questioned once that the law is not capable of enabling socioeconomic stability among the states of Brazil. Finally, in the third section, the research concludes how the distribution system is considered unconstitutional for being fixed, thus, the referred coefficients are not capable of matching the socioeconomic dynamism of the states.

Keywords: Federalism. Federative Pact. Regional Inequalities. FPE.

1 INTRODUÇÃO

O federalismo se caracteriza por agrupar diversos entes políticos autônomos sob um mesmo território. Para que haja autonomia, se faz necessário promover a independência financeira destes entes, conferindo-lhes recursos suficientes para fazer frente às suas despesas. No Brasil, mormente no âmbito estadual, as verbas oriundas do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, repassadas pela União para os Estados, são imprescindíveis para garantia desta autonomia financeira.

O FPE é composto por 21,5% (vinte e um inteiros e meio por cento) do produto da arrecadação do Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados, ambos de competência da União. Estes valores eram rateados entre os estados-membros com base em coeficientes fixos estabelecidos pela Lei Complementar 62/89, objetivando a promoção do equilíbrio sócio-econômico entre os mesmos. Em 2010, o STF concluiu que a referida lei teria se tornado

inconstitucional por não mais condizer com o contexto socioeconômico do país. Assim sendo, estaria desatualizada e, conseqüentemente, inapta para cumprir os objetivos do FPE.

Em substituição à Lei Complementar 62/89, foi editada a Lei Complementar 143, de 2013, estabelecendo um novo critério para elaboração dos coeficientes de rateio dos valores do FPE. Apesar de recém editada, a nova legislação também foi alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade, movida pelo Estado de Alagoas, sob alegação de que os vícios apontados pelo STF remanesciam.

Ressalte-se que atualmente a Lei Complementar 143/13 encontra-se em vigor, regulamentando a forma de elaboração dos coeficientes de rateio das verbas do FPE - fundo de relevância indiscutível para os estados brasileiros. Nesse contexto, a partir de um estudo acerca, sendo este o motivo pelo qual nos propomos a estudá-la de modo a compreender se ainda há qualquer pecha de inconstitucionalidade.

2 O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - FPE NO FEDERALISMO BRASILEIRO

2.1 Considerações iniciais

As necessidades inerentes a todo ser humano acabam por tornar quase que inviável sua sobrevivência de forma individual. A insuficiência do ser humano em sua individualidade fez com que passasse a formar grupos, conduzindo-o a 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 como Estado.

O desenvolvimento integral da personalidade dos integrantes de determinado povo deve ser o objetivo do Estado, o que determina uma concepção particular de bem comum para cada Estado, em função das peculiaridades de seu povo (DALLARI, 2009).

A intervenção estatal na vida das pessoas tornou-se algo inevitável, 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.

2.1.1 Centralização e descentralização estatal

Para cumprir seus objetivos de forma eficaz, o Estado pode se organizar territorialmente de diversas formas. A depender da forma de organização que adote, os Estados podem ser classificados em Unitários ou Federais. De acordo com as classificações tradicionais, os Estados são considerados unitários quando têm um poder central que é a cúpula e o núcleo do poder político. E são federais quando conjugam vários centros de poder político autônomo (DALLARI, 2009).

Sustenta Régis Fernandes de Oliveira (2006) que, entre os entes federativos, não deve existir hierarquia. Seria descabida, portanto, todo e qualquer ato de superioridade da União sobre as demais unidades federativas, com exceção dos de intervenção, casos previstos no art. 34 da CF/88. O Estado federal precede a garantia de direitos aos Estados-membros na Constituição, além do reconhecimento da igualdade entre os entes e participação paritária nos órgãos federais (MIRANDA, 2009).

Nesse contexto, além da igualdade, a autonomia dos entes deve ser destacada, porquanto pressupõe a existência de uma pluralidade de ordens jurídicas, indicando que cada um possui um feixe próprio de atribuições, dentro dos quais cada um terá liberdade para determinar quais problemas deverão ser resolvidos e os recursos que serão destinados para tanto (CARRAZA, 2008). Assim, levando-se em conta que a novidade do federalismo está na previsão de dois níveis de poder: um poder central e poderes periféricos, que funcionam autônoma e concomitantemente, é explícitos a necessidade da partilha de competências (ALMEIDA, 2005).

Assim sendo, pode-se dizer que o federalismo funciona agrupando os diversos entes políticos - União, Estados e Municípios, no caso do Brasil - que são autônomos, porém não soberanos, e que deverão se relacionar entre si com respeito e sem discriminação regional (BALTHAZAR, 2004).

O modelo federalista de Estado se mostra como opção eficaz para redução da centralização do poder político e jurídico. Isso dificulta a formação de governos totalitários sob esta forma de organização estatal. Com efeito, o estado federal assegura mais oportunidades de participação no poder político, permitindo o acesso às diversas esferas de poder – federal, estadual e municipal. Além de tais aspectos, a forma federativa também favorece a preservação das características locais, reservando uma esfera de ação autônoma a cada ente federativo (DALLARI, 2009).

Acredita-se que a adoção da forma federativa de Estado constitui o mais favorável ambiente para o desenvolvimento da democracia enquanto o poder centralizado tenderia para o absolutismo (MELLO, s.n). O Brasil possui duas características que o teria induzido a adotar tal forma de Estado: grande extensão territorial e heterogeneidade entre as regiões. O Pacto federativo, nesses termos, seria um modelo ideal para adaptar administração pública às idiossincrasias locais. Com efeito, ao se descentralizar, o Estado se aproxima mais do cidadão, implicando numa maior interatividade entre governante e governados.

Nesse cenário, conforme já dito, a distribuição de competências se apresenta como uma medida essencial para se efetivar as atribuições imputadas ao ente federado pelo texto constitucional. Esta divisão de competências é uma característica marcante da forma federativa de organização do Estado. Para conferir mais efetividade na prestação das atribuições estatais é que se repartem as competências, levando em consideração a facilidade de cada ente na prestação de determinada atribuição.

As competências, então, são distribuídas aos entes de acordo com a viabilidade e facilidade de cada um em exercê-las. Por este motivo a União possui a atribuição de resguardar a segurança nacional, enquanto os Estados têm o dever resguardar a segurança pública em seus territórios. Desta forma, podemos citar como características do federalismo, a descentralização política, repartição constitucional de competências, participação da vontade das entidades locais na

Fábio Augusto Carvalho Peixoto | George André Palermo Santoro | Bruno Emanuel Tavares de Moura

vontade nacional, possibilidade de auto composição, autonomia administrativa e política e repartição constitucional de rendas suficientes para garantir aos entes autonomia financeira.

Por estes motivos, a forma federativa de organização Estatal passou a ser vista como mais favorável à defesa das liberdades do que o estado centralizado. Passou a ser considerada a expressão mais avançada de descentralização política, o que levou a conversão de inúmeros Estados unitários em Estados Federativos.

Como já dito, uma das características do federalismo, é a atribuição de renda própria a cada esfera de competências. É óbvio que conferir competência é o mesmo que atribuir encargos (DALLARI, 2009). Indispensável, portanto, que se atribua uma fonte de receitas para fazer frente a tais encargos, pois, do contrário, a autonomia política se torna apenas nominal, visto que aquele que não dispõe de recursos não pode atuar de forma independente.

A autonomia dos entes é algo indispensável ao desenvolvimento desta forma de Estado:

Si hay una esencia del federalismo, ésta es la existência de dos órdenes de gobierno constitucionalmente establecidos com um de auténtica autonomía respecto del otro, siendo los gobiernos de cada nivel responsables ante sus respectivos electorados (ANDERSON, 2008, p. 22).

Ocorre que a autonomia almejada em âmbito federalista só é possível se houver efetiva repartição de rendas, suficientes para garantir aos entes autonomia financeira, sem a qual, a autonomia dos entes é meramente nominal. Não se pode falar em autonomia se a verba é totalmente controlada pelo poder central (BALTHAZAR, 2004).

Nesse diapasão, ganha relevância a discriminação de rendas, cuja doutrina divide em discriminação pela fonte e discriminação pelo produto. A primeira se traduz nas competências tributárias atribuídas às diferentes esferas de poder, enquanto a segunda se traduz no recebimento de recursos por entidade diversa daquela que detém a competência para arrecadação direta daquele tributo (PIETRO, 2004), ou seja, é a repartição da receita arrecadada por outro ente⁷².

⁷² A nomenclatura pode variar de acordo com o autor. Enquanto alguns autores, como Sampaio Dória, se utilizaram dos termos discriminação pela fonte e discriminação pelo produto, outros preferem repartição das fontes de receita ou repartição do produto da arrecadação, respectivamente, como é caso de José Maurício Conti.

2.1.2 Mecanismos de repartição de receitas

No cenário do Federalismo, a repartição das competências tributárias é a manifestação do próprio Federalismo, haja vista que consiste numa descentralização do poder de instituir e administrar tributos. Não se trata de ordenações flexíveis, com transições fluídas e formas mistas, mas sim de uma divisão rígida.

Tal rigidez tem como base a competência privativa, a qual tem, dentre suas funções, o objetivo de afastar fenômenos como o da bitributação, invasão de competência e *bis in idem*. Com efeito, expressões como “mais ou menos” ou “tanto mais” prejudicam o Estado Federal, pois possibilita a interferência de uma unidade federativa sobre a outra. A divisão rígida de competências é medida essencial para o funcionamento harmônico do Federalismo (BALEEIRO, 2005). Nesse mesmo sentido, Luciano Amaro registra o seguinte:

Numa Federação, especialmente na brasileira, em que mesmo os Municípios têm sua esfera própria de atribuições exercidas com autonomia, a Constituição preocupase com prover de recursos os vários entes políticos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – a fim de que cada qual possa atender aos seus respectivos dispêndios HARADA, 2010, p. 44).

Como se vê, a competência dos Entes Federativos para criar e cobrar seus próprios tributos é requisito essencial à configuração da forma federal de Estado. Note-se que, mesmo que fosse conferida aos Estados ampla autonomia para se autogovernar, de nada isso adiantaria se não lhes fossem garantidos meios de arrecadação para instituir suas políticas públicas. Contudo, a repartição de competências tributárias não foi suficiente para dotar os Entes de recursos necessários para sua manutenção.

Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 dispôs sobre uma nova fonte de receita para os entes federados, a fim de promover uma melhor repartição dos recursos arrecadados entre os Entes e, sobretudo, diminuir a ingerência da União no Estado Federal, que, havia se agigantado durante os 21 anos da ditadura militar no país (COÊLHO, 2018).

A repartição das fontes de receita é o mecanismo, geralmente previsto na constituição, de distribuição das fontes de receitas entre o poder central e os entes subnacionais. Neste caso a unidade federada terá uma fonte própria de recursos. Desta forma, o ente pode individualmente, instituir e arrecadar os tributos que lhes foram atribuídos, o que fortalece sua autonomia financeira.

O outro mecanismo citado pelo autor é a repartição do produto da arrecadação, ou discriminação do produto, como preferem alguns autores. Harada esclarece a discriminação das rendas pelo produto:

Já se tornou tradição entre nós a Constituição, após outorgar competência tributária privativa para cada uma das entidades políticas, prever o mecanismo de participação de uma entidade no produto de arrecadação de impostos de outra entidade. Esse critério visa, antes de mais nada, assegurar recursos suficientes e adequados às entidades regionais (Estados-membros) e locais (Municípios) para o desempenho das atribuições constitucionais (HARADA, 2010, p. 44).

Neste caso, o ente receberá parte do produto arrecado por outro ente, ou seja, aquele que detém a competência para instituir e cobrar certo tributo dividirá o produto da arrecadação com outro ente. Essa repartição poderá ocorrer (i) pela participação na arrecadação de determinado tributo ou (ii) pela participação em fundos, ambas se efetivam por meio das transferências intergovernamentais (CONTI, 2001).

A participação na arrecadação de um tributo, ou participação direta, ocorre quando o ordenamento jurídico de um estado estabelece que uma parcela da arrecadação de um tributo instituído e cobrado por um ente pertence a uma unidade federativa diversa. Já a participação em fundos, ou indireta, ocorre quando parte do produto de alguns tributos, especificados na lei (sentido amplo), são destinados para formação de fundos, e posteriormente, os recursos constantes nestes fundos são rateados entre os entes beneficiários de acordo com critérios previamente estabelecidos.

Estas transferências são ainda classificadas pela doutrina moderna de acordo com três critérios. Quanto à (i) natureza, podem ser divididas em obrigatórias ou constitucionais, e discricionárias ou voluntárias; quanto à (ii) forma de transferência, podem ser diretas, sem qualquer intermediação, ou podem ser indiretas, efetuadas por meio de fundos; quanto ao (iii) destino, podem ser classificadas em vinculadas ou não vinculadas, levando em consideração a obrigatoriedade da entidade beneficiária de destinar ou não as verbas a um fim específico (PIETRO, 2004).

Além disso, possui um papel significativo como instrumento para assegurar a autonomia financeira das unidades da federação. Têm a finalidade de reduzir desigualdades e promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes da federação.

Dentre as principais transferências intergovernamentais da União para Estados, encontra-se o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE, sobre o qual o nosso interesse maior de estudo recai.

2.1.3 A relevância do fpe nas finanças estaduais

Os fundos financeiros são uma reserva de recursos ou acumulação de riquezas, destinados para fins específicos e aplicação estabelecida pela Constituição ou por lei. Podem ser conceituados, genericamente, como um conjunto de recursos utilizados como instrumento de distribuição de riqueza, cujas fontes de receita são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem redistribuídas segundo critérios preestabelecidos (CONTI, 2001).

O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, FPE, encontra-se previsto no art. 159, inciso I, alínea a, do texto constitucional. É constituído por 21,5% do produto da arrecadação do Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados, de competência da União. O cálculo desconsidera valores de incentivos fiscais e restituições, sendo realizado de acordo com a receita líquida.

Segundo a classificação doutrinária, o FPE pode ser definido como transferência intergovernamental: (i) obrigatória, por estar constitucionalmente prevista e não submetida a qualquer condição; (ii) indireta, pois efetiva-se por meio de fundo; (iii) não vinculada, pois o beneficiário é livre para escolher a destinação dos recursos.

Em diversos Estados, os valores de transferências intergovernamentais decorrentes do FPE são indispensáveis à manutenção dos mesmos. São valores significativos, sendo adequado afirmar que a sobrevivência de alguns Estados-membros depende destes recursos.

Os valores recebidos através do FPE constituem, muitas vezes, a principal ou uma das principais fontes de receita estadual, sem os quais, a execução de seus orçamentos seria prejudicada ou, até mesmo, inviabilizada. Em 12 Estados da Federação, quase a metade desta, o valor repassado por meio do FPE representa uma parcela de 30% ou mais, de toda a Receita Corrente Líquida dos mesmos (ALAGOAS, 2018).

Como se percebe, as transferências intergovernamentais provenientes do FPE são indispensáveis para concretização das programações orçamentárias de grande parte dos Estados brasileiros. Em alguns casos, estes valores possuem mais representatividade, em outros menos, mas sua essencialidade é recorrente.

Não restam dúvidas acerca da imprescindibilidade destas verbas para manutenção da autonomia dos Estados, tendo em vista que sem as mesmas, diversos Estados brasileiros não conseguiriam fazer frente às competências que lhes foram outorgadas constitucionalmente. Vale ressaltar que há casos onde a dependência de tais verbas é ainda mais patente, como nos estados do Amapá, Roraima e Acre - Entes nos quais os valores recebidos ultrapassam a casa dos 60% (ALAGOAS, 2018).

Em tais Estados, a situação é visivelmente mais crítica, visto que os valores oriundos do FPE chegam a representar mais da metade do total de sua receita corrente líquida. De todo modo, o fato é que a relevância de tais verbas no orçamento dos estados brasileiros é indiscutível.

À primeira vista, pode parecer que um mecanismo de repartição com participação no produto da arrecadação de impostos de outro ente político favorece os beneficiários, visto que retira dos mesmos 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 (HARADA, 2010).

Nem sempre os critérios estabelecidos pela Constituição e na legislação infraconstitucional para repartição dos valores são adequados, pois, em certos casos, chegam a contribuir para manutenção das desigualdades regionais, sendo, portanto, incapazes de garantir autonomia material aos entes federativos.

Para que os entes federativos se desenvolvam de forma autônoma, como determina a Constituição Federal, faz-se necessário a garantia da autonomia financeira dos mesmos. O que só é possível quando os mecanismos de distribuição de rendas contribuem para tanto e, como dito, a repartição de receitas tributárias desempenha um importante papel nesse sentido. Esclarecida a importância dos valores recebidos pelos estados oriundos do FPE, de modo que

estes recursos se mostram indispensáveis à autonomia financeira dos mesmos, passamos a ingressar no objeto de nosso estudo, os critérios de repartição dos valores do FPE.

2.2 A distribuição dos recursos do fpe - a lei complementar 62/89

2.2.1 Considerações iniciais

Alguns autores, a exemplo de Kiyoshi Harada, acreditam que a única forma de assegurar a autonomia financeira às entidades componentes da Federação, seria atribuir-lhes tributos próprios, o que só poderia ser feito por meio de uma reformulação da discriminação constitucional de rendas (HARADA, 2010). Embora ideal, a sugestão apresentada pelo autor é pouco prática, visto que demandaria um conjunto significativo de emendas à Constituição Federal, algo de elevada complexidade e de difícil concretização.

Nesse contexto, o mecanismo de redistribuição do produto da arrecadação pode servir para conferir aos entes federativos esta almejada autonomia financeira, desde que baseados em critérios adequados, aptos a contribuir com o equilíbrio financeiro entre os entes federativos. É por este motivo que, tão importante quanto o mecanismo de transferências intergovernamentais em si, são os critérios estabelecidos no ordenamento jurídico para a repartição destes valores repassados a cada estado.

Quando desvirtuados, mal elaborados ou elaborados sem base técnica, os critérios de repartição de receitas não são mecanismos aptos a promover a redução das desigualdades sociais e regionais, objetivo expressamente disposto no art. 3º da Constituição Federal, na verdade, podem até mesmo contribuir para manutenção das desigualdades (BRASIL, 1988, s/p).

2.2.2 Critérios de repartição dos valores do fpe estabelecidos pela lei complementar 62/89

O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) está previsto no art. 159, inciso I, alínea a, da Constituição Federal. Sua receita é composta pelo montante de 21,5% da arrecadação, dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), de competência da União. Este fundo tem como objetivo

Fábio Augusto Carvalho Peixoto | George André Palermo Santoro | Bruno Emanuel Tavares de Moura

principal promover a redução das desigualdades regionais através da redistribuição da arrecadação tributária em benefício entes estaduais.

A forma de distribuição dos recursos do FPE era regulamentada pela lei complementar nº 62, de 1989. Os dispositivos constantes nesta legislação, estipularam coeficientes fixos para cada estado, devendo ser respeitados os limites de 85% dos recursos envolvidos para as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, e 15% para as regiões Sudeste e Sul nos termos de seu art. 2º:

Art. 2º Os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE serão distribuídos da seguinte forma:

I- 85% (oitenta e cinco por cento) às Unidades da Federação integrantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;

II - 15% (quinze por cento) às Unidades da Federação integrantes das regiões Sul e Sudeste (BRASIL, 1988, s/p).

Seguindo a restrição citada acima, os coeficientes foram elaborados e passaram a constar no anexo único da referida lei complementar.

Esses coeficientes valeriam até o exercício de 1991. A partir de 1992, eles deveriam ser substituídos por novos critérios, que seriam definidos com base nos resultados do censo demográfico de 1990 (ROCHA, 2010, s/p).

Tal interpretação é confirmada quando a lei complementar, ao tratar da forma de rateio, distingue os coeficientes individuais dos critérios de rateio. Os primeiros, naturalmente fixos, produziram efeitos até 1991, posteriormente, passariam a ser elaborados com base em critérios que viessem a ser elaborados.

Art. 2º Os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE serão distribuídos 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 **vigorem 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 (BRASIL, 1989, s/p).

A própria lei previa que seus coeficientes não durariam para sempre, ou porque não foram criados para tanto, ou pelo simples fato de que não demoraria muito tempo para se perceber que estes coeficientes não eram adequados ao objetivo principal do Fundo de Participação dos Estados, que é manter o equilíbrio socioeconômico entre os entes da Federação (MEDEIROS,

2016). Haveria a necessidade de criação de lei específica para o exercício de 1992 e seguintes, o que não ocorreu.

Por força do parágrafo terceiro do dispositivo citado, os coeficientes continuaram a produzir normalmente seus efeitos, servindo de base para realização do rateio dos valores devidos a cada Estado, à título de transferências do FPE, por mais de vinte anos, até que foram movidas ações constitucionais com objetivo de impugnar a forma de rateio por meio de coeficientes individuais.

2.2.3 Ações de declaração de inconstitucionalidade da lei complementar 62/1989

Como dito, o rateio dos valores do FPE era feito com base em coeficientes fixos. Por serem fixos, não serviam para acompanhar o dinamismo socioeconômico natural dos Estados e, conseqüentemente, não conseguiam cumprir o objetivo de promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados.

A redação do art. 161 da Constituição Federal é clara ao estabelecer um propósito para o Fundo de Participação dos Estados:

Art. 161. Cabe à lei complementar:

I - definir valor adicionado para fins do disposto no art. 158, parágrafo único, I;

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;

III - dispor sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das participações previstas nos arts. 157, 158 e 159.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II (BRASIL, 1988, s/p).

Como é natural, 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 (MENDES, 2011).

Desta forma, percebe-se que uso de coeficientes fixos para partilha do FPE não serve para alcançar o objetivo básico do Fundo, que é prover um mecanismo dinâmico de reequilíbrio da capacidade fiscal dos entes da Federação.

Para agravar a situação de inconsistência dos coeficientes fixos, havia fortes indícios de que os índices foram estabelecidos através de um acordo político entre os estados, o que retiraria a natureza técnica que se espera quando da elaboração destes coeficientes.

Visto que o tema envolvia interesse financeiro das unidades federadas, os secretários estaduais de Fazenda deliberaram, no Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), que os estudos técnicos e simulações, necessários ao embasamento de um projeto de lei complementar que definiria a nova partilha do FPE, deveriam ser encaminhados, discutidos e aprovados naquele colegiado.

José Roberto Afonso afirma que na justificativa da proposição do projeto de lei complementar e nos pronunciamentos durante as votações, a citada tabela com coeficientes rígidos foi acordada entre os representantes dos Estados, reunidos no CONFAZ (AFONSO, 2010).

Clóvis Panzarini, que participou dos debates, 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 pro- teste 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 (PANZARINI, 2018, *online*).

Utilizando estes fundamentos, vários estados moveram Ações Diretas de Inconstitucionalidade, impugnando dispositivos da lei complementar 62/89, visando uma correta distribuição dos recursos do FPE.

Os coeficientes previstos no art. 2º, incisos I e II, §§ 1º e 2º, da LC 62 foram questionados quanto a sua constitucionalidade 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 1987), Mato Grosso (ADI 3243) e Mato Grosso do Sul (ADI 2727) (CONTI; LOCHAGIN, 2018).

Segundo os mesmos, o critério de partilha utilizado (coeficientes fixos), não cumpria o objetivo de promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados, na forma como estipulado pelo art. 161, II, da Constituição.

Em virtude da evidente conexão entre as quatro ações diretas de inconstitucionalidade, o relator, ministro Gilmar Mendes, utilizando o argumento de fungibilidade das ações, determinou o julgamento em conjunto das mesmas, o que ocorreu em 24 de fevereiro de 2010.

Ao analisar o caso, o STF não se restringiu à análise do texto da lei em consonância ou discordância com a Constituição Federal, foi além, analisou o contexto socioeconômico em que se deu a elaboração dos coeficientes bem como as alterações posteriores, concluindo que a lei posta em julgamento tornou-se inconstitucional por não mais condizer com o contexto socioeconômico e estaria, portanto, desatualizada, conseqüentemente, inapta para cumprir os objetivos do FPE.

Desta forma, as ADIs 875, 1.987, 2.727 e 3.243 foram julgadas procedentes, declarando a inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único da LC 62/89. No que tange à ADI 1987, que se tratava de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, o Supremo declarou a existência de vácuo na elaboração norma que estabelecesse novos critérios a partir do ano de 1992.

Com intuito de evitar que os estados-membros deixassem de receber as transferências do FPE pela ausência de um critério de rateio em virtude da declaração de inconstitucionalidade proferida, o STF modulou os efeitos de sua decisão e manteve a vigência dos coeficientes fixos até 31 de dezembro de 2012, para que o Congresso tivesse quase três anos para aprovar nova legislação.

Mesmo tendo escoado o prazo fixado pelo STF, a nova lei não foi editada, acarretando na ausência de critérios para repartição dos recursos provenientes do FPE. Como já visto, estes recursos são essenciais para a manutenção das finanças da maioria dos estados brasileiros, a interrupção das transferências seria uma catástrofe.

Fábio Augusto Carvalho Peixoto | George André Palermo Santoro | Bruno Emanuel Tavares de Moura

Diante disso, em 21 de janeiro de 2013, os Estados da Bahia, Maranhão, Minas Gerais e Pernambuco ajuizaram a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n.º 23, com pedido de medida cautelar, buscando a manutenção dos dispositivos da LC 62 declarados inconstitucionais até que o órgão legislativo omissor disciplinasse a matéria.

Assim foi feito, liminarmente, o Ministro Ricardo Lewandowski, ampliou o prazo anteriormente concedido por mais 150 dias. Desta forma, o Senado teria até 23 de junho de 2013 para a aprovação da lei que estabelecesse os novos critérios de rateio do FPE (BRASIL, 2013).

Finalmente, em 18 de junho de 2013, é editada a lei complementar 143/2013 que alterou a lei complementar 62/89, com objetivo de atender a decisão do STF que decidiu que os coeficientes fixos não eram capazes de promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados. Esta lei encontra-se atualmente em vigor, norteador a elaboração dos coeficientes de repartição do FPE (BRASIL, 2013, *online*).

2.3 A lei complementar 143/2013 e os novos critérios de repartição dos recursos do fpe

A lei complementar 143 é editada em Junho de 2013, com o objetivo de atender as determinações do Supremo Tribunal Federal, que julgou a forma de rateio da lei complementar 62/89 inconstitucional, por não promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados.

Para estabelecer uma nova forma de elaboração dos coeficientes de rateio dos valores do FPE a LC 143 alterou o art. 2º da LC 62, que passou a vigorar com a seguinte redação:

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;
- II- 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.

§ 1^o 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);

III - 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).

§ 2^o 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.

§ 3^o 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. (BRASIL, 2013, s/p)

Primeiro há de se observar que a referida legislação extinguiu a antiga previsão que destinava 85% dos valores às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, enquanto os 15% restantes seriam divididos entre os estados das regiões Sul e Sudeste.

Outro ponto interessante observado nesta lei é que os coeficientes de repartição estabelecidos na LC 62, já declarados inconstitucionais, continuariam a produzir efeitos até 31 de dezembro de 2015 (art. 2^o, inciso I).

Somente após esta data, haveria alteração na forma de estipulação dos coeficientes, o que, por si só, já seria suficiente para gerar dúvidas acerca da constitucionalidade da nova lei, visto que a mesma manteve em vigor os critérios de rateio declarados inconstitucionais pelo STF.

Apesar dos questionamentos, em janeiro de 2016 o novo critério começaria efetivamente a produzir efeitos, funcionando da seguinte forma:

1. Cada estado recebe 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. Como se observa, a base do valor a ser repartido de acordo com o novo critério continua sendo os coeficientes declarados

inconstitucionais, já que, em 2015, ainda estavam vigentes os critérios fixos da LC 62.

2. Apenas a parcela do FPE que superar os valores repartidos na forma do item “1” é que 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.

3. Logo, se os valores que ingressarem no fundo para serem repartidos for menor que o valor atualizado na forma do item “1”, a repartição será feita de forma proporcional ao que cada estado recebeu no correspondente decêndio de 2015, ou seja, novamente os valores serão repartidos com base nos coeficientes fixos da LC 62/89.

A nova legislação utiliza como base coeficientes inconstitucionais, em seguida, corrige-se os valores devidos pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) 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 e, se, apenas se, houver parcela que supere esta correção, é que haverá divisão do excedente por meio da combinação de fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar *per capita*, que seriam, em tese, capazes de promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados.

2.3.1 A incapacidade de promoção do equilíbrio socioeconômico entre os estados

A constituição estabelece como objetivo único do Fundo de Participação dos Estados, o FPE, a promoção do equilíbrio socioeconômico entre os estados (BRASIL, 1988, s/p).

Como bem destaca o professor Kleber Castro, o FPE deve servir como um instrumento de equalização fiscal:

(...) soa melhor tratar o FPE como um instrumento de redução da desigualdade orçamentária dos governos estaduais, a qual é um resultado da heterogeneidade econômica no espaço territorial brasileiro. Isto é, o FPE deveria servir como um instrumento de equalização fiscal, capaz de diminuir o gap entre capacidade (receita) e necessidade (despesa) das unidades federativas. Tendo isso em vista e seguindo a teoria e as boas práticas internacionais acerca da equalização fiscal, o FPE deveria abarcar em seu regramento de rateio critérios que tivessem boa representação das dimensões “capacidade” e “necessidade” e que estes fossem revisados periodicamente, a fim de promover dinamismo à distribuição (CASTRO, 2018, p. 6).

Tal objetivo não pode ser alcançado se o produto do FPE for rateado com base em critérios fixos, conforme entendeu o STF.

Muito embora a LC 143/13 tenha sido editada como resposta do Congresso Nacional à declaração de inconstitucionalidade que recaiu sobre a sistemática da LC 62/89, percebe-se que os valores do FPE continuam, quase que em sua integralidade sendo rateados com base nos critérios antigos, inconstitucionais.

Para se ter uma noção de quão ineficaz foram as alterações legislativas trazidas pela nova Lei Complementar, vale citar os esclarecimentos da Secretaria do Tesouro Nacional acerca da evolução da projeção dos Fundos de Participação para o ano de 2017:

Quanto ao FPE, **foram utilizados os novos coeficientes fixados para 2017** pela Decisão Normativa - TCU nº 152, de 13 de julho de 2016, **e também os critérios de distribuição fixados na lei complementar nº 62/1989** com a redação dada pela lei complementar 143/2014. Ambos critérios coexistem desde o início de 2016 na distribuição desse Fundo.

Considerando as estimativas do valor total de repasse para o FPE em 2017 e as projeções das variações do IPCA e do PIB, fatores determinantes para estimar o montante a ser repassado por cada um dos dois critérios a serem empregados a partir de 2016, optamos por indicar uma distribuição **para 2017 de 5% do valor total deste Fundo pelo critério da DN TCU 155/15, e os 95% restantes pelo critério antigo** (BRASIL, 2018, p. *online*).

Em 2017, apenas 5% dos valores do FPE seriam repartidos de acordo com o novo critério, a regra de transição adotada pelo Congresso acaba por tornar as alterações legislativas que visavam permitir a utilização de coeficientes adequados, quase imperceptível. A transição entre os critérios de repartição do FPE trazidos pela LC 62 e os novos critérios é, até o momento, quase nula.

Por este motivo, mesmo após passados mais de quatro anos da edição da LC 143, apenas 5% dos valores do FPE são repartidos com base no novo critério, dinâmico, que visa a promoção do equilíbrio financeiro entre os estados.

Outro dado que pode ser levando em consideração para constatação da visível ineficiência dos critérios de rateio do FPE até então utilizados é a receita pública disponível *per capita*, cuja função é representar o valor que o ente público dispõe por habitante. Os três estados que mais dependem do FPE, quais sejam, Amapá, Roraima e Acre, apresentaram uma variação negativa nos valores de receita pública disponível *per capita*, durante o período de 2011 a 2017 (ALAGOAS, 2018).

Conclui-se que apesar de trazer diversas alterações no texto, A LC 143 pouco modificou a forma de rateio do FPE, de modo que a atual sistemática resulta em uma repartição de valores praticamente idêntica ao modelo declarado inconstitucional pelo STF.

Esta também parece ter sido a conclusão do Governador do Estado de Alagoas, que ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade, a ADI 5069, contra os dispositivos da LC 143, sob o fundamento de que a referida lei incorria nos mesmos vícios da antiga legislação, declarada inconstitucional pelo STF.

Um estudo interessante realizado pelo Estado de Alagoas para embasar a ADI 5069, demonstra a lentidão com que o novo critério de rateio do FPE está sendo implementado.

De acordo com o Estudo, se admitíssemos um cenário econômico onde o Brasil mantivesse um crescimento anual de 3% de seu PIB, o que sabemos não condizer com nossa atual realidade econômica, apenas no ano de 2.227, ou seja, após mais de 200 anos, é que 99,81% dos recursos do FPE seriam rateados com base no novo critério (BRASIL, 2018).

Outro estudo semelhante, muito embora com um viés mais econômico, foi realizado pelo professor Kleber Castro, que projetou variáveis como o crescimento econômico, a inflação e a arrecadação de IR e IPI, com o intuito de verificar a participação das parcelas do FPE que seriam distribuídas pelos critérios estático (LC 62/89) e dinâmico (LC 143/13) até o ano de 2200. A conclusão também foi, assustadoramente semelhante:

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 conservado (intermediário), **essa transição poderia levar quase dois séculos**. Os prazos são tão dilatados que é inviável imaginar que a lei complementar vigoraria por tanto tempo (CASTRO, 2018, p. 15).

Conclui-se que apesar da LC 143 ter estabelecido um novo critério de repartição dos valores do FPE sob pretexto de corrigir a inconstitucionalidade apontada pelo STF, a nova legislação criou uma regra de transição extremamente lenta, o que inviabilizou sua eficácia, de modo que surgiram novamente questionamentos acerca de sua constitucionalidade.

Definitivamente, a LC 143/13 se apresentou como uma nova roupagem da antiga forma de rateio, de modo que sua sistemática guarda a mesma ineficiência em promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados que culminou na declaração de inconstitucionalidade da LC 62/89.

3 CONCLUSÃO

Como demonstrado ao longo do estudo, as verbas oriundas do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE, são repassadas da União para os Estados, e consideradas imprescindíveis para garantia da autonomia financeira destes entes. Por constituírem grande parte das receitas orçamentárias de vários estados brasileiros, os valores do FPE devem ser rateados de forma adequada, de modo que sua divisão possa contribuir para promoção do equilíbrio socioeconômico entres os Estados. Qualquer descompasso, impropriedade ou inadequação dos coeficientes utilizados para dividir os valores do FPE pode colocar em risco à autonomia financeira dos estados.

A lei complementar 62/89, estabeleceu coeficientes fixos de rateio dos valores oriundos do FPE, os quais permaneceram em vigor por mais de 20 anos. Por serem fixos, os coeficientes estabelecidos não eram capazes de acompanhar o dinamismo socioeconômico dos estados. Por esta razão, foram considerados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, de modo que se fez necessário a edição de uma Lei que estabelecesse um novo critério, que fosse dinâmico, capaz de se adequar às constantes variações contextuais entre os estados brasileiros, além de contribuir para redução das desigualdades regionais.

Com tal propósito, surgiu a lei complementar 143/2013, que modificou os critérios de elaboração dos coeficientes de rateio do FPE. Para determinar os coeficientes, a nova legislação estabeleceu um mecanismo que combinava os antigos coeficientes fixos, já declarados inconstitucionais pelo STF, e outro coeficiente, este dinâmico, obtido por meio de uma combinação entre população e o inverso da renda familiar *per capita*.

Sob o pretexto de tornar esta alteração legislativa menos traumática aos estados, a referida legislação trouxe uma regra de transição, onde apenas uma parte dos valores do fundo são

repartidas pelo novo critério rateio, enquanto outra parcela continua a ser dividida utilizando os coeficientes fixos declarados inconstitucionais pelo Supremo.

Ocorre que a lentidão da transição entre o critério novo e o antigo, deixa clara a intenção do congresso quando editou a referida lei: cumprir a determinação do STF sem promover uma alteração efetiva nos coeficientes de rateio. Já passados mais de quatro anos da edição da LC 143, que supostamente deveria corrigir a inconstitucionalidade apontada pelo Supremo, o tesouro apontou para o ano de 2017, que apenas 5% do valor total do Fundo seria repartido pelo novo critério, e os 95% restantes pelo critério antigo.

Além disso, foi apontado por estudo realizado pelo Estado de Alagoas, que levará mais de 200 anos, para que 99,81% dos recursos do FPE sejam rateados com base no novo critério. Sem sombra de dúvidas, este não era o dinamismo almejado pelo STF, quando declarou inconstitucionais os coeficientes fixos de rateio.

Nesse contexto, vê-se claramente, a intenção do Poder Legislativo de manter incólume a antiga forma de repartição dos valores do FPE. Aos Estados, só resta torcer que o STF reconheça a burla elaborada pelo Congresso Nacional e declare a inconstitucionalidade do critério de rateio estabelecido pela LC 143, quando julgar a ADI 5069, movida pelo governador do Estado de Alagoas.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto R.. FPE: rateio sem critério. **Observatório da Jurisdição Constitucional**. Brasília: IDP, ano 2, 2008/2009.

ALAGOAS. Secretaria de Estado da Fazenda do Estado de Alagoas. **Participação cota parte FPE na receita corrente líquida (2017)**. Maceió: SEFAZ, 2018.

_____. Secretaria de Estado da Fazenda do Estado de Alagoas. **Receita pública**. Disponível (2011-2017). Maceió: SEFAZ, 2018.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

ANDERSON, George. **Una introducción al federalismo**. Madrid: Marcial Pons, 2008.

Fábio Augusto Carvalho Peixoto | George André Palermo Santoro | Bruno Emanuel Tavares de Moura

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações ao poder de tributar**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

BALTHAZAR, Ezequiel Antonio Ribeiro.; CONTI, José Maurício, (Org.). Fundos Constitucionais como instrumento de redução das desigualdades regionais na federação. In: _____. **Federalismo fiscal**. Barueri: Manole, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Lei nº 62, de 28 de dezembro de 1989. Lei Complementar. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 dez. 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp62.htm>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Lei nº 143, de 17 de julho de 2013. Lei Complementar. Altera a Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei nº 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 nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jul. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp143.htm>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão**. ADO 23/DF. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4355253>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade**. ADI 5069. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=5792146&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Projeção do FPE - 2017. Previsões Anual (FPM, FPE e IPI-EX)**, Brasília. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/327849/pge_projecao_fpm_fpe_2017.xls/cb3f0112-e582-4ab6-bba6-7cd73d59651>. Acesso em: 18 jan. 2018.

CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

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. 1., São Paulo, 2018. **Anais**. São Paulo: FGV/EASP, 2018.

Fábio Augusto Carvalho Peixoto | George André Palermo Santoro | Bruno Emanuel Tavares de Moura

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 16. ed. [s.n.], 2018. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530979935/>>

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. 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)**. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:CAB0d6YFyqoJ:https://edis.ciplinas.usp.br/pluginfile.php/496913/mod_folder/content/0/2.O.3%20CONTI%3B%20LOCHAGIN.%20%20Novo%20FPE.pdf?forcedownload=1+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 18 jan. 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. **Discriminação de rendas tributárias**. São Paulo: José Bushatsky, 1972.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

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?** 2016. 84f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Alagoas.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Uma proposta para reformulação da federação brasileira**. In: . [S.l.: s.n.].

MENDES, Marcos. **Fundo de participação dos estados: sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF**. [S.l.], 2011. Textos para Discussão 96.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

OLIVEIRA, Régis Fernandes. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2006.

PANZARINI, Clóvis. Equilíbrio federativo. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 03 março de 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,equilibrio-federativo,518622>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

PIETRO, Juliano Di; CONTI, José Maurício Conti (Org.). Repartição das receitas tributárias: a repartição do produto da arrecadação. As transferências intergovernamentais. In: _____. **Federalismo fiscal**. Barueri: Manole, 2004.

PLATÃO. **A República**. São Paulo: Nova Cultural Ltda. Disponível em: <<http://www.portalfil.ufsc.br/republica.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2018.

Fábio Augusto Carvalho Peixoto | George André Palermo Santoro | Bruno Emanuel Tavares de Moura

ROCHA, C. Alexandre A. **Rateio do FPE**: análise e simulações. Brasília, 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/185411/Texto71-Alexandre.pdf?sequence=4>. Acesso em: 17 jan. 2018.