

ENTRE A COOPERAÇÃO E A COERÇÃO: COMO OS ESTÍMULOS INSTITUCIONAIS ENFRAQUECERAM O SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO PREVISTO EM 1988**BETWEEN COOPERATION AND ENFORCEMENT: HOW THE INSTITUTIONAL INCENTIVES UNDERMINE THE BRAZILIAN FEDERATIVE SYSTEM SET IN 1988**

Leonam Liziero¹
André Luiz Batalha Alcântara²

Resumo: A presente pesquisa busca verificar as razões pelas quais os estímulos institucionais no atual sistema federativo brasileiro funcionam como um mecanismo de retroalimentação do poderio da União e, conseqüentemente, gera a constante dependência econômica de parte considerável dos Municípios brasileiros. A questão é diretamente vinculada à repartição de competências que, apesar das inovações em 1988, gera também problemas de centralização, ausência de cooperação e enfraquecimento do federalismo. Portanto, a pesquisa inicialmente demonstrará como a repartição de competências no Brasil gera um cenário centralizador. Em seguida tratará dos incentivos sistêmicos aos Municípios para demonstrar, posteriormente que uma consequência de tais incentivos foi a proliferação desordenada de Municípios a partir de 1988.

Palavras-chave: Federalismo; Estado federal; Município; Incentivo Sistêmicos; Repartição de Competências.

Abstract: This research aims to verify the reasons why institutional incentives in the current Brazilian federal system acts as a feedback mechanism of the Union's power and consequently generates the constant economic dependence of a considerable part of the Brazilian municipalities. The issue is directly linked to the division of competences which, despite the innovations in 1988, also generates problems like centralization, lack of cooperation and weakening of federalism. Therefore, the research will initially show how the division of competences in Brazil generates a centralizing scenario. Next, it will deal with the systemic incentives to the Municipalities to demonstrate, later, that a consequence of such incentives was the disorderly proliferation of Municipalities from 1988.

Keywords: Federalism; Federal State; Municipality; Systemic Incentives; Division of Competences.

Introdução

¹ Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba - UFPB. Pós-Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Doutor e Mestre em Teoria e Filosofia do Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Universidade Federal da Paraíba. Paraíba – Brasil. E-mail: leonamliziero@gmail.com

² Mestre em Direito na linha de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ; professor e advogado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro. Brasil. E-mail: andrebatalha@tcba.com.br

Em 5 de outubro de 1988, houve uma verdadeira revolução no sistema federativo brasileiro. A Constituição Federal entrou em vigor e elevou os Municípios brasileiros a status de ente federativo.

Nesta data, o Brasil inaugurou um sistema federativo composto por três níveis, fato bastante incomum no cenário global. Ao analisar doze países, Shah (2007) identificou apenas quatro (Brasil, Índia, África do Sul e Nigéria) com governos divididos em níveis: central, regional e local.

Entretanto, essa substancial transformação do sistema jurídico parece ter produzido uma rede de incentivos contraditórios. Se, por um lado, houve a valorização dos Municípios, tornando-os ferramentas fundamentais para prestação de serviços públicos dentro do desenho constitucional de 1988, por outro, a criação desenfreada desses entes até a Emenda Constitucional (EC) nº 15 de 1996 acarretou, necessariamente, o enfraquecimento dessas esferas locais.

Dessa forma, o presente trabalho irá estudar como se estruturou historicamente um federalismo de cooperação verticalizado no cenário brasileiro. Ao que parece, a Constituição de 1988 mantinha essa relação, ainda que se buscasse mitigá-la. No entanto, espera-se demonstrar que há uma rede de incentivos sistêmicos que acabaram agravando a dependência das esferas locais ao ente central.

Nesse sentido, analisar-se-á o histórico que permitiu a proliferação de municípios com baixa população e as suas possíveis causas, especialmente, o regime de repartição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Também será investigado como essa realidade fática se contrapõe as pretensões constitucionais do artigo 23 e vai de encontro ao federalismo cooperativo pretendido na Constituição de 1988. Por fim, serão feitas breves propostas que poderiam contribuir para melhoria do panorama atual.

1 Breves notas sobre o federalismo brasileiro e o sistema federal no Brasil

Inicialmente, é preciso considerar, nas análises dos problemas federativos do Brasil, a dissociação conceitual, ainda que haja conexão genética entre eles, entre federalismo e Estado federal. Ainda que não seja objeto a ser demonstrado nesta pesquisa, é altamente relevante mencionar o ponto de partida epistemológico com base na proposta teórica de William S. Livingston (1952), propagada em seu artigo *A note on the nature of federalism*. Neste sentido, o ponto de partida considera que: (i) o federalismo é um conceito sociopolítico não se confunde com Estado federal, ou federação, que é um conceito jurídico; (ii) o federalismo independe da sua correspondência no direito, o Estado federal, para existir em uma sociedade.

O federalismo brasileiro, como amplamente demonstrado em pesquisas como a de Miriam Dolhkinoff (2007), é pré-existente ao Estado federal no Brasil, este inaugurado com o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Pela forma como foi instituído, aos moldes da federação estadunidense, o sistema federativo no direito constitucional brasileiro na época apresentava já incongruências enormes com as relações políticas e sociais. Como observa Oliveira Vianna (1987, p. 53) em *Instituições Políticas Brasileiras*, Rui Barbosa, assim como outros juristas de sua geração, tiveram uma equívoca convicção de que instituições que produziram determinado povo – como o norte-americano, produziram o mesmo resultado em qualquer outro povo – como o brasileiro. Assim, a redação do Decreto nº 1 espelhava uma concepção de uma federação idealizada, mas que se desenvolveu em um contexto bem diferente da brasileira.

O problema já era identificado poucas décadas após a instituição do Estado federal brasileiro. Em 1938, já escrevia Oliveira Vianna, o Estado federal simétrico no Brasil adaptado ao estilo norte-americano, configurou um grave erro: a atribuição de “uma mesma autonomia a todos os Estados, qualquer que seja o seu grau de cultura política e a estrutura íntima da sua sociedade. Daí esses resultados divergentes: o progresso ao lado da rotina, a marcha par diante, larga e desassombada de uns, e marcha para trás de outros, rápida e incoercível” (OLIVEIRA VIANNA, 1938, p.325).

A federação brasileira, em sua gênese, já se configurou com base em um modelo que não condizia bem com a estrutura social do país, ou seja, houve uma notória dissociação entre a previsão constitucional e a “realidade constitucional”, expressão consagrada por Neves (2018). No sucedâneo as reconfigurações federativas, em cada ordem constitucional posterior a de 1891, verifica-se um movimento pendular de centralização moderada ou centralização excessiva. Deste modo, comparado a federações como Estados Unidos ou Canadá, o Brasil, em qualquer de suas Constituições, é estruturado em um modelo de federação centralizadora.

Em 1957, em *Problemas do Federalismo Brasileiro*, Horta (1957, p. 85) já identificava que “a correção da centralização manifestada no Estado Federal é problema cuja solução depende, em grande parte, da repartição de rendas federais”. Mesmo na vigência da Constituição de 1946,³ muitas vezes divulgada como descentralizadora, verificava-se o predomínio da União sobre os Estados, especialmente a concentração de receitas e competências federativas.

Horta é um autor importante para compreender de modo não sincrético a questão federativa brasileira. Veja-se o exemplo do federalismo de cooperação no Brasil. Hodiernamente, busca-se, assim como em tantos aspectos, teorias de autores estrangeiros para explicar problemas especificamente

³ Este artigo de Horta data de onze anos depois da promulgação da Constituição de 1946.

brasileiros. No caso do federalismo, esse sincretismo ocorre pelo pensamento de um modelo idealizável no qual as instituições brasileiras deveriam ser encaixadas. Há diversos estudos acerca do federalismo de cooperação e em explicá-lo com base em Peter Häberle, entre outros consagrados pensadores. Todavia, pensar o federalismo brasileiro com base em observações de autores estrangeiros, sem a filtragem necessária, é realizar sincretismo metodológico.

Neste mesmo escrito de Horta, o autor já revela um sentido de federalismo de cooperação, em conformidade com a especificidade brasileira, que se diferencia substancialmente da cooperação no Estado federal alemão, por exemplo. Em suas palavras, o Brasil estaria no período do federalismo cooperativo em 1957, “através do qual a União, mediante processos vários e recursos hauridos nos setores orçamentários, bancários e creditícios, dispensa aos Estados-membros ajuda financeira abundante, assinalando a primazia do federalismo financeiro nas relações inter-governamentais” (HORTA, 1957, p. 73). Perceba-se como a noção de federalismo cooperativo se desenvolve no Brasil de modo altamente verticalizado, com a União em grande ingerência de recursos nos Estados. Este período cooperativo se distinguiria, diz Horta, do sistema inaugurado com a República e consagrado constitucionalmente em 1891.

Desse modo, uma vez brevemente demonstrada a importância de pensar o federalismo e o Estado federal brasileiro como objetos de pesquisa bem específicos, é possível considerar algumas questões basilares do sistema federativo brasileiro. Para os propósitos deste artigo, especificamente acerca de cooperação e coerção, serão expostos três aspectos de relevância, na seguinte ordem: o problema da repartição de competências, a ausência de efetiva representatividade dos Estados no Senado e o poderio da União acerca da repartição de receitas.

2 A repartição de competências: inovações em 1988, problemas persistentes

Na literatura constitucionalista brasileiras são inúmeras as críticas a respeito do sistema de repartição de competências, bem como a imprescindibilidade de seu estudo como ponto de partida para a compreensão do fenômeno normativo que é o Estado federal (e suas relações umbilicais, ainda que epistemologicamente diverso, com o federalismo). O federalismo se manifesta no Estado federal, sob a forma constitucional. E a repartição de competências, conforme a lição de Horta (1985, p. 9), é o núcleo essencial das questões federativas.

A Constituição de 1988 inaugurou um novo sistema de repartição de competências baseado na repartição do Estado federal alemão, sistema este que Horta (2002, p. 312) considerava o mais moderno e efetivo para a uma devida descentralização. Ainda assim, como brevemente será aqui

apresentado, a repartição não resolveu os problemas de centralização e supremacia da União no Estado federal, mas ao menos avançou em relação à Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Apesar da grande amplitude da tese defendida por Abrucio (1998), em que a Constituição teria sido o resultado de um grande pacto de políticos localmente poderosos e, portanto, descentralizada, estudos mais contemporâneos contradizem tal posição. Segundo defendido por Marta Arretche (2012), a Constituição de 1988 já era em si originalmente centralizadora (apesar de não tanto quanto à da Ditadura Militar) e não permitiu aos Estados praticamente nenhum mecanismo de veto às decisões da União. Esta característica teria levado à crise dos Estados nos anos 1990, o que fomentou as diversas reformas que centralizaram ainda mais a Federação brasileira.

O principal argumento de Arretche (2009) é o de que os constituintes em 1987/1988 formularam um modelo de Federação que harmoniza a ampla autoridade da União com esparsas oportunidades institucionais de veto por parte dos governos estaduais no que for decidido a nível federal. Estas duas características são denominadas por ela como (i) tese da jurisdição e (ii) tese do poder de veto.

A tese da jurisdição de Arretche se coaduna em parte com aqui exposto acerca da repartição de competências. Apesar de estabelecido na Constituição de 1988 a técnica de repartição mais moderna, em conformidade com o que foi defendido por Horta, o resultado se perfez em um sistema com grande concentração de competências na União e pouca autonomia aos entes subnacionais.

A Constituição de 1988 consolida a técnica de poderes enumerados da União (art. 21 e 22) e poderes remanescentes aos Estados (art. 25, § 1º) – modelo consagrado em ordens constitucionais pretéritas brasileiras – combinada com a técnica do federalismo alemão de delegação de competências (art. 22, Parágrafo único) e competências comuns e concorrentes (art. 23 e 24). Nestas últimas, a União tem o poder de determinar normas gerais, enquanto os Estados legislam apenas de modo suplementar. Há, além destas competências, os poderes indicativos aos Municípios (art. 30).

Desse modo, conforme Horta (1985, p. 8), a Constituição expressa neste modelo novo de repartição uma tendência centralizadora, uma vez que tem amplos e diversificados poderes. De maneira semelhante, José Afonso da Silva (2011, p. 301) defende que:

A ordem jurídica do Estado Federal forma-se quase que totalmente da ordem jurídica da União, concorrendo os Estados-Federados, para sua composição, com uma ordem jurídica fraca, quase restrita a problemas de organização administrativa, policial, financeira e de previdência, mesmo assim muito limitada pela Constituição vigente.

É possível demonstrar o predomínio da União no sistema federativo de 1988 tanto no que diz respeito às competências de âmbito material/executivo quanto nas legislativas. Nas competências

denominadas como exclusivas, previstas no art. 21, é possível verificar que a União detém um rol não exaustivo de poderes executivos, seja de administração do Estado, seja propriamente de condução do governo. Em seus 25 incisos se notam poderes acerca de questões altamente relevantes a nível nacional, como defesa e segurança (incisos I, II, III, IV, V e VI) e assuntos específicos, como a exploração de garimpagem, previsto no inciso XXV.

Por sua vez, as competências comuns, de cunho executivo, concomitantes entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, são bem menores e menos extensas em número. Nos 12 incisos deste artigo são previstas competências comuns como: cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência (II); proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação (V); ou ainda, combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (X). Além de previsões sobre realizações de prestações comuns devidas ao Poder Público aos cidadãos, não restam muitas funções aos entes subnacionais. Portanto, é perfeitamente coerente a afirmação de que os entes subnacionais funcionam principalmente como executores de políticas públicas, cujas diretrizes gerais são determinadas pela União.

A distribuição de competências legislativas também reforça o argumento de que a União detém grande predomínio no sistema federativo brasileiro. As competências privativas da União, previstas no art. 22, determinam que apenas por meio do processo legislativo a nível federal (previsto a partir do art. 59) é constitucional a legislação acerca de assuntos como direito civil, processo, direito penal, telecomunicações, direito eleitoral, direito do trabalho, seguridade social, defesa, trânsito, entre tantos mais. São 29 incisos prevendo boa parte das possibilidades de legislação sobre algum campo.

Em diversas destas competências legislativas privativas da União, as normas gerais não apenas dizem respeito a assunto de interesse da Federação brasileira; há especialmente o caráter uniformizador dos ordenamentos jurídicos estaduais. Deste modo, tais normas emitidas pela União devem ser aplicadas igualmente a todos os entes federativos. Todavia, conforme adverte Liziero (2018, p. 79), “não deveriam entrar em pormenores com o propósito de esgotar a matéria legislada, tampouco sufocar a autonomia dos Estados”.

Por sua vez, as competências previstas no art. 24, concorrentes entre a União, Estados e Distrito Federal (os Municípios aqui não foram inclusos) “são numericamente bem inferiores às privativas do poder federal, apesar das necessárias matérias que a autonomia federativa requer, como por exemplo, o direito tributário, financeiro, orçamento e proteção ao meio ambiente cultural e

natural” (LIZIERO, 2018, p. 79). Os 16 incisos do art. 24 preveem competências legislativas sobre assuntos que em grande parte correspondem às competências executivas do art. 23.

Em todas essas matérias previstas no art. 23, a União tem o poder de legislar sobre normas gerais destes assuntos (§ 1º), o que não exclui a competência suplementar dos Estados (§ 2º). Neste sentido, em conformidade com o previsto no artigo, os Estados apenas possuem ampla competência de legislar em prol de seus próprios interesses na ausência de lei da União que verse sobre o tema em questão (§3º). Em caso de lei superveniente da União sobre o assunto legislado pelo Estado, aqueles dispositivos da lei estadual que preverem ao contrário da federal serão suspensos (§ 4º).

A esparsa competência exclusiva dos Estados é restrita à instituição de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomeração urbana (art. 25, § 3º), bem como os poderes reservados (art. 25, §1º), desde que não lhe sejam vedados pela Constituição. Todavia, praticamente nada resta aos Estados de poderes reservados, uma vez que sobre quase tudo que é possível legislar está previsto entre as amplas competências da União.

Além do apresentado acerca da repartição de competências executivas e legislativa entre a União, Estados e Distrito Federal, os Municípios possuem competências em caráter residual com o propósito da promoção de interesses locais, suplementação da legislação estadual e federal no que for necessário, além de outras curtas previsões do art. 30 da Constituição de 1988.

3 Repartição de receitas e o poderio da União

A repartição de competências tributárias também demonstra que a Federação refundada em 1988 reafirmou a supremacia da União sobre os Estados. Somente a União tem o poder de criar e executar o direito em boa parte de suas possibilidades e, naquilo que for comum ou concorrente, tem a predominância sobre Estados, Distrito Federal quando existir conflito.

O poder de tributar, repartido entre União e demais entes federativos, também demonstra a centralização no federalismo brasileiro. Os tributos, cuja competência constitucional de arrecadação é da União, provém a esta a capacidade de obtenção de receita muito acima do que os demais entes federativos. Entre os cinco tipos de tributos possíveis de serem cobrados do contribuinte, somente impostos, taxas e contribuições de melhoria podem ser instituídas por todos os entes federativos (art.145). Os empréstimos compulsórios (art.148) e contribuições gerais (art. 149) competem apenas à União. Observam-se apenas duas exceções a esta regra: (a) a contribuição previdenciária dos servidores estaduais e municipais (art. 149, §1º) e (b) a contribuição sobre a iluminação pública (art. 149-A), de competência exclusiva dos Municípios e do Distrito Federal.

Ainda que seja juridicamente possível a instituição e arrecadação de impostos ser compartilhada entre os entes federativos, a repartição das competências relativos a eles é também altamente desproporcional. São 13 espécies de impostos previstos na Constituição de 1988. Deste total, 7 são de competências da União, conforme previsão do art. 153: IE, II, IR, IPI, IOF, ITR e IGF.

Cada qual desses impostos apresenta regras bem detalhadas, além de exceções, que perfazem em “uma embaraçada rede a respeito de sua tratativa e reforçam o argumento do alto poder tributário federal” (LIZIERO, 2018, p.80). Um bom argumento a favor desta afirmação se encontra nas possibilidades de atenuação à limitação do poder de tributar, como o aumento ou diminuição de alíquotas de IE, II, IPI e IOF por meio de decreto presidencial (art.153, §1º). Assim, a regra prescrita no art. 150, I, que veda a exigência ou o aumento de tributo sem lei que o estabeleça, é flexibilizada.

A partir dos anos 1990, a União promoveu reformas fiscais que estorvaram ainda mais a autonomia dos Estados e afastou mais o sistema federativo positivamente previsto do sentido descentralizador do federalismo brasileiro (LIZIERO, 2018). Conforme o resultado da pesquisa desenvolvida por Arretche (2012, p. 42), é possível classificar esta tendência centralizadora dos anos 1990 por tipo de assunto:

i) retenção de receita, pela Emenda Constitucional nº 03/1993 e a criação do Fundo Social de Emergência – FSE e Fundo de Estabilização Fiscal – FEF, medidas estas responsáveis por grande penalização dos Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;

O poder da União em reter receitas provenientes de impostos de Estados e Municípios foi previsto pelo acréscimo do § 4º ao art.167, por meio da Emenda Constitucional nº 03/1993. Esta emenda constitucional repercutiu diretamente no imposto de maior arrecadação dos Estados, o ICMS. Tal imposto é de competência estadual (art. 155, II) e tem sua regulamentação prescrita pela Lei Complementar nº 87/96. A competência estadual de cobrar tributos sobre estes fatos geradores é resultado de uma tentativa de descentralização do sistema federativo brasileiro, uma vez que o sistema altamente centralizador do Regime Militar se encontrava altamente desacreditado.

Nota-se que o ICMS concentra fatos geradores que anteriormente eram de competência da União nos assuntos de comunicações (exceto os serviços exclusivamente municipais), energia elétrica, combustíveis e transporte (CR/67- EC/69, art. 21, VII,VIII e X), além da circulação mercadorias que já eram de arrecadação estadual (CR/67- EC/69, art. 23, II). O ICMS é o tributo estadual de maior arrecadação.

Por sua vez, o Fundo Social de Emergência, instituído pela Emenda Constitucional nº 10, de 4 de março de 1996, teve como objetivo a destinar de forma prioritária recursos para educação, saúde e benefícios da assistência social. Esta medida legislativa desvinculou o orçamento da União naquelas

verbas destinadas aos Estados e Municípios e as direcionou em um percentual de 20% para o fundo. Neste sentido observam Kugelmas e Sola (1999, p. 70) que:

A aprovação deste dispositivo foi conseguida a duras penas e explica-se pelo temor da explosão inflacionária e por seu caráter transitório (o texto referia-se apenas aos anos de 1994 e 1995). Considerada vital para dar credibilidade fiscal ao plano de estabilização, esta medida foi a primeira reversão na trajetória descentralizadora que se iniciara nos últimos anos do regime militar.

E complementa este raciocínio Arretche (2012, p. 44), que observa que o Fundo Social de Emergência “combinou simultaneamente a desvinculação de gastos da União, a elevação da alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a retenção de parte das receitas dos fundos constitucionais, por um período de dois anos”.

ii) legislação sobre impostos das unidades subnacionais, tais quais a Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir), que é lesiva a Estados exportadores, e a Lei Complementar nº 116/2003 (Lei do ISS).

A promulgação da Lei Kandir foi outra grande desdita dos Estados federados. Objetivo primordial desta lei foi induzir o aumento nas exportações. Produtos primários, industrializados e semi-industrializados, cuja destinação é a exportação, foram desonerados de ICMS (principal tributo estadual). Além disso, houve a uniformização da regulamentação sobre arrecadação deste imposto.

A desoneração do ICMS para incentivar as exportações tinha como pretensão permitir maior agilidade e eficiência ao sistema tributário. O que os Estados sofreriam com a ausência de arrecadação por meio de ICMS destes produtos deveria ser recompensado pela União, ainda que o modo como este retorno financeiro deva ser realizado não seja claro.

Verifica-se hoje que, em razão da falta de arrecadação, os Estados exportadores dependem dos repasses dados pela União, o que nem sempre há previsibilidade. Deste modo, ficam os Estados com pouca receita para honrar com seus compromissos, como a folha de servidores e aposentados, realização de investimentos, bem como pagar as dívidas com a União. Este cenário retroalimenta a dependência financeira dos Estados e o poderio da União.

iii) legislação sobre políticas dos entes subnacionais, como a Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações), Lei nº 8.987/1995 (Lei de Concessões), Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases), Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) etc.

Essas leis revelam a tendência centralizadora da prática federativa a partir dos anos 1990, com a uniformização da legislação federal em temas que poderiam ser dispostos por Estados, de modo a expressar suas particularidades. Um exemplo evidente desta uniformização centralizadora é a própria Lei de Licitações. Ao estabelecer normas gerais para licitações e contratos (com considerável

detalhamento), a serem seguidas por todos os entes federativos, a lei determina procedimentos comuns a Municípios tão diferentes como São Paulo e Orós (CE), este com pouco mais de 20 mil habitantes. Apesar do objetivo de controle do dinheiro público, a Lei de Licitações trouxe diversos empecilhos para as aquisições, sobretudo aos entes com menor estrutura.

Essa lei, assim como as outras citadas (que unificam as regras para concessões e diretrizes da educação), determina o tratamento formalmente equiparado entre cidades no interior de Estados federados pobres e grandes metrópoles, tais quais São Paulo e Rio de Janeiro, ainda que as condições factuais tenham elevadíssimo grau de diferença. Tais questões são assuntos de competência concorrente, mas ainda assim a União normatiza com grandes pormenores, unifica e uniformiza tais regras. Este é o sentido observado Marta Arretche (2012, p.47) em sua pesquisa: “longe de representar uma reversão do contrato original firmado em 1988, essa centralização decisória em nada contraria os dispositivos estabelecidos por seus formuladores, representando, na verdade, sua continuidade”.

iv) legislação acerca de controle de gastos dos entes federativos subnacionais, como a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Além destas medidas, observa-se também o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROES, que foi instituído pela Medida Provisória nº 1.514/1996. Tal programa teve a finalidade de equilibrar o sistema econômico dos Estados, uma vez que estes estavam altamente endividados nos anos 1990. Era recorrente o uso de bancos estaduais para socorrer as contas do Estado. O PROES foi então direcionado aos bancos estaduais, que foram privatizados ou extintos.

Por fim, outra concussão na autonomia estatal se deu com a promulgação da Emenda nº 14, de 12 de setembro de 1996, que acrescentou a alínea “e” ao inciso VII do art. 34, mais uma possibilidade de justificativa para a intervenção federal: “aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Esta alínea foi posteriormente modificada pela Emenda nº 29, de 13 de setembro de 2000, que complementou em sua redação: “e nas ações e serviços públicos de saúde”. Deste modo, tem a União poder para decretar a intervenção nos Estados caso não apliquem o mínimo exigido da receita em educação e saúde.

Apresentado o desenvolvimento deste trabalho sobre os problemas do federalismo brasileiro que persistem mesmo com a moderna repartição de competências prevista na Constituição de 1988, tanto com ênfase nas competências executivas e legislativas como nas tributárias e na repartição de receitas, passa-se à análise acerca dos incentivos sistêmicos dos Municípios, como resultado deste sistema federativo, bem como se retoma a discussão sobre a cooperação no federalismo brasileiro.

4 Os Municípios e os incentivos sistêmicos

Houve sensíveis ganhos aos Municípios com a Constituição Federal de 1988. Os Municípios passaram a ter autonomia financeira, poder remunerar seus vereadores⁴, liberdade para elaboração de suas leis orgânicas, e foram elevados ao patamar de ente federativo. Dessa forma, é possível observar que no processo de redemocratização havia a crença de que a descentralização administrativa alimentaria a construção participativa do meio público, em contraposição à centralização autoritária do regime militar.

Segundo Tomio (2002), havia uma quantidade de 4.121 Municípios⁵ em 1988, mas em 2000, esse número já havia aumentado para 5.559. Tomio (2002) demonstra que, em pouco mais de uma década, houve um aumento de 35% do número total de Municípios, sendo que, dos 1.438 Municípios criados, 765 (53%) tinham menos de 5.000 habitantes e 380 (26%) tinham entre 5.000 e 10.000. Hoje, são 5.570 Municípios, podendo se observar, portanto, um resfriamento da explosão municipalista da década de 90 que se explica pela EC nº 15 de 1996.

Tal como apontado por Brandt (2010), esse fenômeno *sui generis* pode ser explicado por duas causas sistêmicas: (1) a facilidade na criação de novos Municípios e (2) o mecanismo de repartição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Muito diferente do que apregoa a Constituição atual, o artigo 14 da CF de 1967, tanto antes quanto depois da EC nº 1 de 1969, estabelecia que os critérios para criação de novos Municípios estariam previstos em legislação complementar. Nesse sentido, a Lei Complementar nº 1 de 1967 determinou a exigência: (I) população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado; (II) eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da

⁴ A CF de 1988, em sua redação original, concedia grande liberdade para que as câmaras municipais estabelecessem a remuneração dos seus vereadores (art. 29, V, da redação original da CF). Enquanto isso, na CF de 1967 a remuneração de vereadores era restrita as capitais, ou município com mais de 100 mil habitantes até o Ato Institucional nº 7 que subiu esse valor para 300 mil habitantes (art. 16, §2º, da CF de 1967). Com a EC nº 1 de 1969, a remuneração de vereadores passou a ser restrita a municípios com mais de 200 mil habitantes até a EC nº 4 de 1975, que atribuiu essa restrição quantitativa à lei complementar (art. 15, §2º, da EC nº 1 de 1969).

⁵ Há divergência na quantidade de municípios existentes em 1988. Tomio (2002) indica 4.121 municípios, enquanto Brandt (2010) aponta 4.200. Em consulta ao número de municípios existentes nos Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), identificam-se 3.991 municípios em 1980 e 4.491 municípios em 1991, não havendo o valor específico de 1988. Dada a proximidade dos valores, essa divergência não interfere nas análises realizadas ao longo desse trabalho, mas merece o presente apontamento para que haja clareza metodológica.

população; (III) centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas); e (IV) arrecadação, no último exercício, de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos⁶.

Se analisadas individualmente, é possível perceber que houve a preocupação de que os novos Municípios possuísem condições mínimas (1) de população, (2) infraestrutura e (3) receita. Tal preocupação não se manteve com o diploma democrático de 1988. A redação original do artigo 18, § 4º, da CF/1988⁷ tinha como único critério objetivo para surgimento de novos Municípios o plebiscito da população interessada. Em concomitante, delegou-se aos Estados a responsabilidade por detalhar, em Lei Complementar, outras exigências para alforria local.

Entretanto, por não ter uma visão da repercussão sistêmica da criação dos Municípios, a maioria dos Estados estabeleceu critérios muito tímidos para controlar a emancipação local. Segundo levantamento de Brandt (2010), a grande maioria dos Estados exigia menos de 10.000 habitantes para a constituição do novo Município⁸. Além disso, a própria Constituição exigia apenas plebiscito entre a população interessada, tornando extremamente fácil o surgimento de nanos Municípios com menos de 5.000 habitantes.

A facilidade da emancipação local por falta de critério do constituinte originário e o descuido dos legisladores estaduais deram os meios, mas por que ocorreu essa enxurrada de Municípios? Ao que parece, a sistemática de repartição do FPM foi o motivo.

O FPM não surgiu em 1988, mas teve sua receita expandida com o aumento de 17% para 20% da arrecadação dos Impostos de Renda e sobre Produtos Industrializados, chegando, em 1993, a 22,5%. Mesmo com esse novo protagonismo, a velha sistemática prevista pelo Código Tributário Nacional (CTN) não foi alterada. Para fins de divisão do FPM, os Municípios são separados em dois grupos: (1) capitais e (2) não-capitais. Do montante total do FPM, 10% são separados para as capitais e divididos segundo os critérios dos artigos 90 e 91, §1º, do CTN. Dos 90% restantes, são retirados 3,6% que são destinados ao fundo de reserva dos Municípios com mais de 142.633 habitantes. Por fim, os últimos 86,4% são divididos por todos os Municípios não-capitais.

Essa parcela destinada aos Municípios que não são capitais é distribuída conjugando-se dois critérios: (1) o Estado em que o Município pertence e (2) a população do Município. O critério do Estado foi introduzido pela LC nº 62 de 1989, como forma de tentar conter a proliferação de

⁶ Requisitos previstos no artigo 2º da LC 1 de 1967.

⁷ Artigo 18, § 4º, com a redação original da CF/1988 - 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.

⁸ Apenas a Bahia, o Pará, o Ceará e Pernambuco exigiram população superior a 10.000 habitantes para a criação de um município.

Municípios⁹. Como consequência desse mecanismo, o somatório total do FPM de um mesmo Estado se manterá sempre constante, independentemente da quantidade de Municípios que ele possuir.

Dessa forma, essa sistemática permite dois desdobramentos. Primeiro, a criação de novos Municípios dentro de um mesmo Estado apenas prejudica o repasse dos Municípios desse Estado. Isso ocorre porque o somatório total dos coeficientes municipais aumentará, diminuindo, portanto, o valor do repasse, tal como se explicará adiante. Segundo, Municípios com a mesma população, mas em Estados diferentes, podem ter montantes absolutos distintos de repasse, tendo em vista que o total de FPM destinado a cada Estado não é igual.

Agora, com relação ao critério populacional, o artigo 91, § 2º, do CTN atribui um coeficiente para cada Município dependendo do tamanho da sua população. Esse coeficiente é atribuído por faixas populacionais e se inicia com “0,6” para a população de até 10.188 habitantes. A partir dessa população, é acrescentado o valor de “0,2” ao coeficiente para cada 3.396 habitantes, ou fração desse valor, até chegar um total de 16.980 habitantes. Assim, por exemplo, a um Município de 13.000 habitantes seria atribuído um coeficiente de 0,8.

Esses coeficientes possuem um claro caráter regressivo, tendo em vista que para cada faixa há um aumento do valor populacional necessário para aumentar em “0,2” o coeficiente. Ao analisar essa disparidade sistêmica, também deve ser levado em conta que a primeira faixa de Municípios com até 10.188 habitantes e a última com mais de 156.216 habitantes possuem coeficientes fixos de, respectivamente, “0,6” e “4,0”. Sendo assim, as faixas podem ser resumidas na tabela abaixo:

Quadro 01 – Comparativo da variação do coeficiente de FPM em função da faixa populacional.

Faixa populacional	Coeficiente inicial	População necessária para variação de “0,2” no coeficiente municipal ¹⁰
1 até 10.188	0,6	-
Acima de 10.188 até 16.980	0,8	3.396
Acima de 16.980 até 50.940	1,2	6.792
Acima de 50.940 até 101.880	2,2	10.188
Acima de 101.880 até 156.216	3,2	13.584
Acima de 152.216	4,0	-

Fonte: Tabela produzida pelos autores a partir do artigo 91, § 2º, do CTN.

⁹ Os percentuais atribuídos a cada Estado foram estabelecidos pela Resolução do Tribunal de Contas da União nº 242, de 02 de Janeiro de 1990.

¹⁰ Destaca-se que o acréscimo de 0,2 no coeficiente é realizado para qualquer fração desse valor. Ou seja, ao município de 10.189 habitantes é atribuído coeficiente de 0,8. Já o município com 13.585 (10.188 + 3.396 + 1) habitantes possui coeficiente de 1,0.

Para que não reste dúvida, vejamos alguns exemplos. Conforme a metodologia prevista no CTN, Municípios com 1.000 ou 10.000 habitantes possuem o mesmo coeficiente de 0,6. Já um Município com 25.000 habitantes, será atribuído um coeficiente de “1,4” (até 23.772 [1,2] + 1.228 [0,2] = 25.000 [1,4]). Por fim, seguindo a mesma lógica da primeira faixa, Municípios com a população acima de 160.000 ou 1.000.000 de cidadãos terão o mesmo coeficiente de 4,0.

Entretanto, isso não é o suficiente para se saber quanto cada Município irá efetivamente receber do FPM. Para se calcular essa quantia, é necessário somar todos os coeficientes de todos os Municípios de um Estado. A partir daí, realiza-se uma regra de três básica, segundo a qual a soma total dos coeficientes do Estado equivale ao valor total de FPM destinado àquele Estado. Observa-se, assim, quanto o coeficiente do Município equivale a soma dos coeficientes e, destina-se a esse Município, a mesma proporção em relação ao valor total de FPM destinado àquele Estado.

A título ilustrativo, suponha a existência de um Estado “A” cujo montante total de FPM a ser distribuído é de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). No Estado “A” existe o Município “X” cujo coeficiente municipal é de “1,0”. Supondo que a soma total de todos os coeficientes do Estado “A” é de “100”, o Município “X” fará jus a R\$ 10.000,00 (1% do valor total de FPM destinado ao Estado “A”).

Apesar de singelo, o exemplo acima faz-se necessário para que, a partir da perfeita compreensão da sistemática de distribuição de FPM, possa se realizar a crítica a seguir: **os critérios de distribuição de coeficiente são, absolutamente, desproporcionais.**

O coeficiente inicial possui uma abrangência que dá proporcionalmente muito mais dinheiro per capita a Municípios menores. Segundo o Censo de 2010 realizado pelo IBGE, 649 Municípios possuíam menos de 3.396 habitantes e 1.224 Municípios possuíam a população entre 3.396 e 6.792 habitantes. Todos esses Municípios estão inclusos na faixa inicial de até 10.188 habitantes que possui um coeficiente fixo de “0,6”. Fazendo um exercício hipotético, caso cada estamento variasse em valores de “0,2”, tal como nas outras faixas, aqueles 649 Municípios teriam apenas coeficiente de “0,2” e os outros 1.224 Municípios com população entre 3.396 e 6.792 teriam somente “0,4” e não “0,6” como ocorre atualmente.

Nesse sentido, essa primeira faixa motivou sensivelmente a proliferação dos pequenos Municípios. Ao encontro dessa afirmativa, o estudo de Tomio (2002) aponta que de 1988 até 2000, 79% dos novos Municípios tinham menos de 10.000 habitantes. Na prática, uma pequena população que acabava se vendo politicamente desprestigiada dentro do contexto local poderia emancipar-se e abocanhar diretamente uma fatia do FPM, mesmo que ela própria não possuísse viabilidade econômica.

Observando o Gráfico 01, ao se dividir o coeficiente atribuído a cada Município pela sua população, é possível vislumbrar a total discrepância entre o coeficiente e a população local.

Gráfico 01 – Coeficiente municipal per capita X Número de habitantes

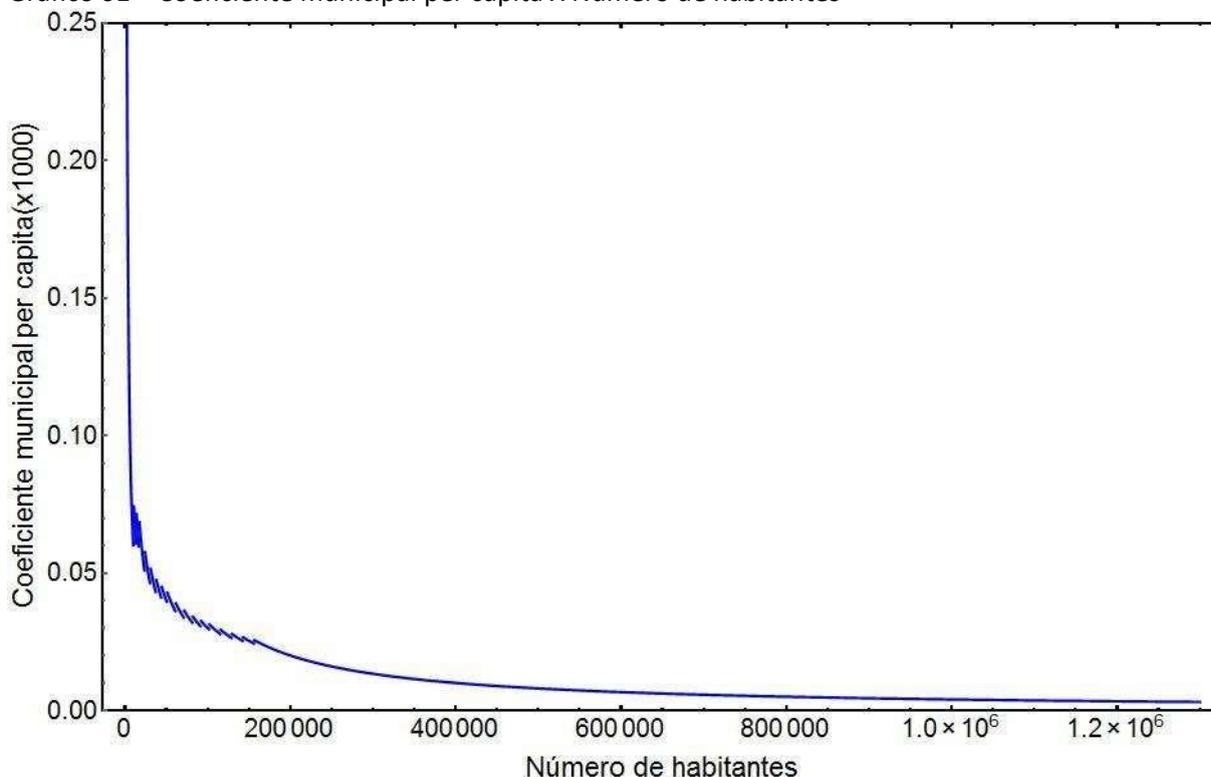


Gráfico produzido pelos autores¹¹.

Poder-se-ia argumentar que o fundo de reserva dos Municípios com mais de 142.633 habitantes serviria para compensar essa desproporção, entretanto, tal afirmativa não possui

¹¹ O gráfico foi realizado a partir da divisão do coeficiente de cada faixa pelo número de habitantes. Tendo em vista que os valores do eixo Y (“Coeficiente municipal per capita”) são muito baixos, esse eixo foi multiplicado por 1.000 (mil) para melhorar a visualização e análise gráfica dos dados. Os limites mínimo e máximo escolhidos para o eixo X (“Número de habitantes”) foram, respectivamente, de 805 e 1.221.979 habitantes. O primeiro valor corresponde a população de Borá (SP), enquanto o segundo a população de Guarulhos (SP). Essas cidades são, respectivamente, os municípios com a menor e com a maior população não-capitais segundo o Censo do IBGE do ano de 2010. Do ponto de vista matemático, o gráfico pode ser representado a partir da seguinte equação: $f(x) = \{ 0,6/x, 0 \leq x \leq 10.188; 0,8/x, 10.188 < x \leq 13.584; 1,0/x, 13.584 < x \leq 16.980; 1,2/x, 16.980 < x \leq 23.772; 1,4/x, 23.772 < x \leq 30.564; 1,6/x, 30.564 < x \leq 37.356; 1,8/x, 37.356 < x \leq 44.148; 2,0/x, 44.148 < x \leq 50.940; 2,2/x, 50.940 < x \leq 61.128; 2,4/x, 61.128 < x \leq 71.316; 2,6/x, 71.316 < x \leq 81.504; 2,8/x, 81.504 < x \leq 91.692; 3,0/x, 91.692 < x \leq 101.880; 3,2/x, 101.880 < x \leq 115.464; 3,4/x, 115.464 < x \leq 129.048; 3,6/x, 129.048 < x \leq 142.632; 3,8/x, 142.632 < x \leq 156.216; 4,0/x, x > 156.216 \}$.

fundamento. Isso porque, conforme o Censo de 2010, apenas 157 Municípios¹² estariam na faixa com uma população maior que 142.633 pessoas, fazendo jus ao fundo de reserva.

Dessa maneira, a aproximação do Gráfico 01 representada no Gráfico 02 permite a análise da parcela mais prejudicada, os 2.871 Municípios¹³ (51,5% do total) que estão no segmento com população entre 10.188 e 156.216 habitantes. Isso ocorre porque, quando comparado o coeficiente desses 2.871 Municípios com aqueles que possuem até 10.188 habitantes, o repasse per capita é sensivelmente menor.

Gráfico 02 – Aproximação do Gráfico 01

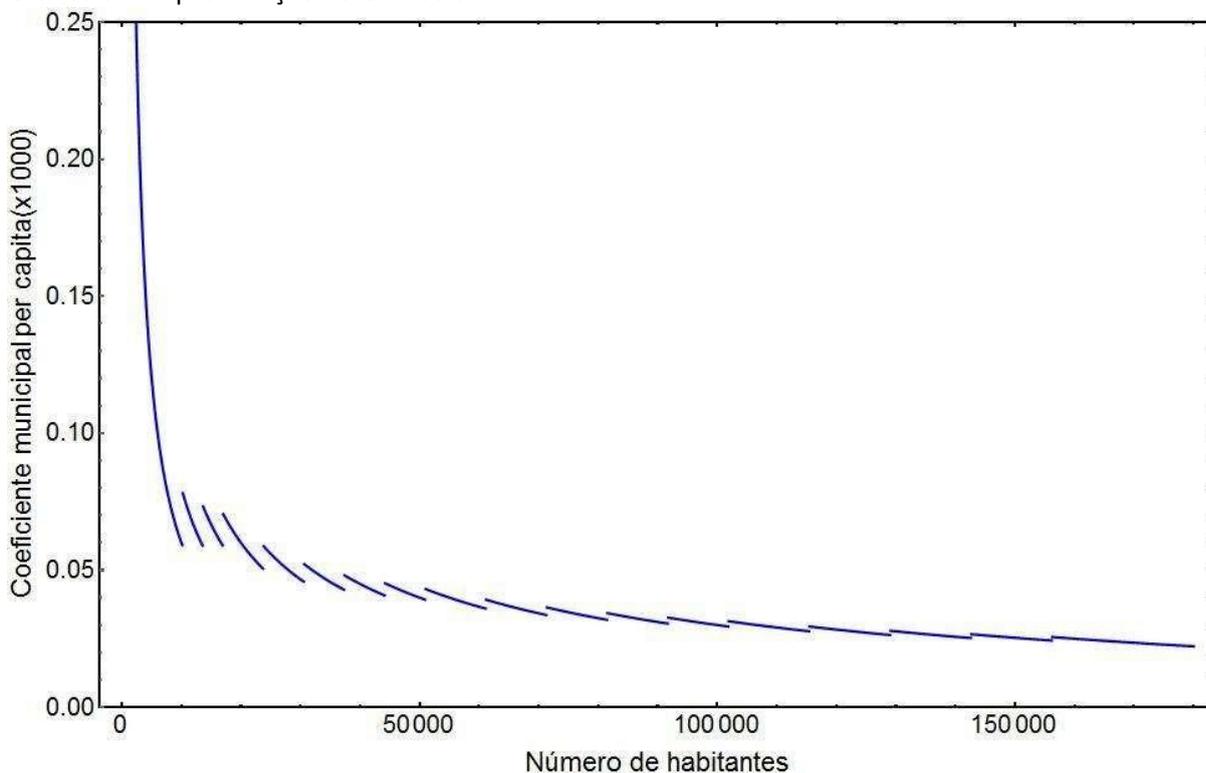


Gráfico produzido pelos autores a partir da aproximação do gráfico 01.

Para apuração mais rigorosa, é preciso avaliar se os Municípios com mais de 10.188 seriam economicamente viáveis, o que justificaria a diminuição tão abrupta na cota per capita de FPM. Santos e Vasques (2015)¹⁴, ao estudarem as receitas municipais, demonstram que para Municípios com até 50.000 habitantes a cota de FPM representa a principal fonte orçamentária. Mais que isso, nos

¹² Nessa contagem de município foram excluídas as capitais dos Estados e o Distrito Federal.

¹³ Cálculo lastreado no Censo de 2010 do IBGE.

¹⁴ Santos e Vasques (2015) analisaram as receitas municipais dividindo-as em 4 partes: (1) Receita tributária, (2) cota de FPM, (3) cota de ICMS e (4) investimentos.

Municípios com até 30.000 habitantes, o FPM representa sozinho uma média de 35% das receitas orçamentárias, enquanto as receitas tributárias representariam menos de 10%. Destaca-se, ainda, que apenas em Municípios com mais de 100.000 habitantes a receita tributária própria do ente local superaria o FPM.

Santos e Vasques (2015) apontam, também, que se for levado em conta o repasse de Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), apenas nos Municípios com população acima de 1.000.000 as receitas tributárias municipais superariam o somatório do FPM com a cota de ICMS.

Deste modo, conjugando as informações trazidas por Tomio (2002)¹⁵, Santos e Vasques (2015), o Gráfico 02 e a sistemática de repasse do FPM, é possível chegar a duas conclusões: (1) a Constituição de 1988 propiciou a emancipação de milhares de Municípios sem que houvesse viabilidade econômica desses entes e (2) esse crescimento se deu por conta da desproporção per capita do repasse de FPM.

Agora, há uma segunda parte dessa análise: o seu efeito no tempo. Quanto mais Municípios se emancipavam, maior se tornava o somatório total dos coeficientes estaduais e menor era a cota de FPM para todos os Municípios daquele Estado. Ou seja, quanto mais Municípios surgiam, mais economicamente inviáveis eles próprios se tornavam.

Mais uma vez, retorna-se ao exemplo fictício do Estado "A". Se, inicialmente, o Estado "A" possuía 100 Municípios, todos com o coeficiente municipal de "1,0", seu somatório total seria de 100. Suponha que 50 de seus Municípios dividiram-se com exatamente metade de sua população em cada Município remanescente elevando o total de Município para 150. Assim, 50 Municípios teriam coeficiente de "1,0" e os outros 100 de "0,6". Nesse caso, o somatório total de coeficientes seria de 110 (1,0 x 50 + 0,6 x 100). Frente a essa nova realidade, o mesmo Município "X", com coeficiente de "1,0", que recebia anteriormente 1% do total, agora passa a receber 0,9%. Esse efeito se multiplica exponencialmente, afetando, inclusive, os Municípios na primeira faixa de "0,6", que recebem menos com o aumento da divisão.

Esse efeito multiplicador durou até a Emenda Constitucional nº 15 de 1996. O constituinte derivado alterou o artigo 18, § 4º, da CF estabelecendo três mudanças sensíveis: (1) lei complementar federal passará estabelecer os critérios gerais da legislação estadual referente ao tema; (2) deverá haver estudo de viabilidade do Município; e (3) o plebiscito será de todo o Município e não só da população interessada.

Como ainda não há essa legislação complementar, novos Municípios depois de 1996 só foram criados por decisão judicial, ou mediante a autorização realizada pela EC nº 57 de 2008, que inseriu no

¹⁵ Anteriormente, afirmou-se, com base em Tomio (2002), que de 1988 até 2000, 79% dos novos municípios tinham menos de 10.000 habitantes.

artigo 96 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)¹⁶ uma autorização específica para processos iniciados antes dezembro de 2006.

Por tudo mostrado até o momento, é possível reparar que o sistema jurídico do início de 1988 criou uma rede de incentivos voltados para a fragmentação municipalista. Agora, cabe ver como isso se relaciona com o federalismo cooperativo.

5 Fragmentação municipalista e cooperação verticalizada no Brasil

Como anteriormente visto, a noção de cooperação federativa no Brasil assumiu, de modo gradativo, uma forma diferente de cooperação de países como a Alemanha. Diferentemente do sistema instituído pela Lei Fundamental de Bonn de 1949, no Brasil, desde o fim do Estado Novo, procura-se proporcionar o desenvolvimento das regiões brasileiras com grande ingerência do Poder Central nos entes federativos. Desde a Constituição de 1946, as questões regionais se mostram altamente determinantes para as questões federativas no Brasil. Sobre esta questão, observa Baracho (1982, p. 279) que “os Estados desfalcados de recursos para solução dos problemas regionais, principalmente aqueles localizados na órbita interestadual, vêm-se na contingência de aceitar a importância dada às figuras que surgem, sem uma definição institucional, mas que passam a ocupar lugar de relevo”.

As Regiões do Brasil (usando a divisão em 5 Regiões adotada oficialmente pelo IBGE) se caracterizam por elevado grau de assimetria em relação às condições socioeconômicas e demográficas. Neste cenário, a União tende, por meio de ingerência econômica, a estimular o desenvolvimento das menos abastadas. A partir do plano de desenvolvimento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, de grande inspiração de Celso Furtado, o braço da União no desenvolvimento regional coube às Superintendências de Desenvolvimento: SUDAM, SUDENE e SUDECO.

Os fenômenos específicos de cada região condicionam o desenvolvimento ou o subdesenvolvimento (BERCOVICI, 2003, p.37). São processos dicotômicos entre centro e periferia. O subdesenvolvimento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste não é meramente econômico; os fatores políticos condicionam a dominação destas localidades pelos polos mais desenvolvidos. Deste modo, defende Bercovici (2003, p. 38) a necessidade do estabelecimento de políticas que possibilitem

¹⁶ Artigo 96 do ADCT com a alteração da EC nº 57 de 2008 – Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.

o desenvolvimento tanto econômico quanto político destas Regiões menos abastadas. Não é mero processo de modernização da Região subdesenvolvida; além disso, são necessárias modificações profundas para que elas possam se desenvolver.

A questão do desenvolvimento no Brasil não é exclusiva de ser pensada somente às Regiões. Se na comparação destas as pré-condições assimétricas já ficam evidentes, entre Estados e Municípios o grau de diferença fica ainda mais indubitável (LIZIERO, 2018). Para os propósitos deste trabalho, com a finalidade de demonstrar a relação entre a noção de cooperativismo própria do Brasil e a fragmentação municipalista desde 1988, o foco da discussão será apenas os Municípios.

Atualmente há no Brasil 5.570 Municípios, distribuídos nos 26 Estados de forma completamente desproporcional, com extensões e realidades socioeconômicas muito distintas. A título exemplificativo, Sergipe, o menor Estado em dimensão territorial, possui atualmente 75 Municípios. O Amazonas, o maior Estado em área, tem 62 Municípios, entre os quais Barcelos, São Gabriel da Cachoeira e Tapauá, cada qual com área territorial muito superior à do Estado de Sergipe. O contexto político de criação de novos Municípios dependerá muito de cada Estado e dos interesses locais. Evidentemente, a criação de Municípios pode se mostrar benéfica para a população, mas feita de forma desordenada, pode acabar encarecendo mais ainda os custos com a Administração Pública, uma vez que parte considerável dos Municípios dependem dos repasses feitos pelos Estados e pela União.

A repartição de receitas entre os entes federativos, como visto anteriormente, é o eixo do sistema tributário estabelecido na Constituição de 1988. Além do montante arrecadado por meio da cobrança de tributos em conformidade com a competência tributária material do ente federativo, este recebe pela participação na arrecadação de outros. Explica-se: há transferências por partilha de frações da receita da União para Estados e Municípios, assim como dos Estados para seus Municípios.

Segundo Bercovici (2003, p. 162), há duas formas de distribuição de receitas: (a) por imposição constitucional; (b) por deliberação espontânea do ente concedente.

No primeiro caso, a imposição constitucional, são encontradas três formas de repartição obrigatória da receita:

(i) Participação direta de um ente na receita de um tributo recolhido por outro ente. Neste caso, o ente beneficiado arrecada um tributo, ainda que não seja de sua competência. É o prescrito pelos arts. 157, I e 158, I da Constituição: pertencem aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o que for arrecadado pela União com imposto sobre a renda incidente na fonte, pagos por aqueles na Administração Direta, assim como em suas autarquias e fundações.

(ii) Participação direta de um ente no produto da arrecadação de outro. Nesta hipótese, o ente que arrecada o tributo deve repassar um percentual proporcional à receita. São os casos previstos nos arts. 157, II e 158, II, III e IV. Se a União, por exemplo, instituir o imposto não-nominado descrito no art.154, I, vinte por cento do que ela arrecadar será destinada aos Estados. Outro exemplo é a arrecadação de imposto sobre a propriedade territorial rural, que a União deve repassar metade aos Municípios nas quais as terras tributadas estejam¹⁷. Também pertence aos Municípios metade do que os Estados arrecadam com IPVA incidente em veículos emplacados em seus territórios, assim como vinte e cinco por cento do ICMS arrecadados pelos Estados.

(iii) participação em fundos constitucionais. O Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal – FPE e o Fundo de Participação dos Municípios – FPM estão respectivamente previstos nas alíneas “a” e “b” do inciso I do art. 159, I. Estes fundos são formados pela arrecadação de receitas por meio de IR e IPI, sendo que os 49% do total arrecadado com tais tributos devem ser distribuídos da seguinte forma: 21,5% para o FPE e 22,5% para o FPM.

Nesse contexto, questiona-se se o cenário federativo brasileiro é propício para a criação de novos Municípios, sobretudo após 1988. Alguns dados demonstram que sim. E tal questão se relaciona diretamente com a proposta deste artigo, uma vez que a fragmentação municipalista no Brasil acaba por retroalimentar um sistema de dependência que, por sua vez, deriva desta concepção verticalizada de federalismo de cooperação há no Brasil.

Veja-se, a título exemplificativo, o Projeto de Lei Complementar 199/2015, de autoria de Pompeo de Mattos (PDT/RS): tem como justificativa a regulamentação do Art. 91 do ADCT, que por sua vez foi incluso pela Emenda Constitucional nº 42/2003. Este PLC pretende regulamentar o que está a ser regulamentado há quase 15 anos. Enquanto isso, segundo o § 3º deste mesmo art. 91 do ADCT, vige o sistema de entrega de recursos da Lei Kandir. A Lei Kandir, assim como muitas leis dos anos 1990, como visto anteriormente, na prática amplia os poderes da União e tolhe a autonomia dos Estados e Municípios.

A federação brasileira, que já era bem centralizadora em 1988 (ARRETCHE, 2012), tornou-se ainda mais nos anos 1990. A proposta de regulamentação então do Art. 91, de acordo com o texto deste PLC, seria mais benéfica aos entes subnacionais. Ainda assim, em 2016 o STF decidiu pela procedência da ADO 25, em que reconheceu a inconstitucionalidade por omissão e determinou que, enquanto a Lei Complementar que regulamenta o Art. 91 não for editada, o cálculo dos repasses

¹⁷ Se os municípios optarem por fiscalizar e arrecadar o ITR, de acordo com a previsão do art. 153, § 4º, III, mediante convênios com a União (regulamentados pela Lei nº11.250/2005), receberão integralmente o valor de arrecadação deste imposto cobrado de propriedades rurais situadas em seu território.

deverá ser fixado pelo TCU. Todavia, o TCU é órgão da União, o que reverbera mais ainda o poderio que a União historicamente tem sobre os entes subnacionais.

Pode-se se questionar se a edição deste PLC poderia levar à criação de mais Municípios ainda. Não é fácil esta reflexão. No Brasil as projeções tendem a se mostrar turvas. Em 1970, segundo o IBGE, o Brasil tinha 3.952 Municípios. Em 1980, 3.974 Municípios. Nestes 10 anos, foram criados 22 Municípios. Todavia, em 1991 eram 4.491. Em 2000, 5.507. Em 2010, 5565. Atualmente, em 2019, 5.570. Existem, como é possível verificar nestes dados, picos de aceleração no crescimento e momentos de crescimento mais brando. Em todo caso, apesar da inconstância, há um evidente movimento de fragmentação municipal no Brasil. O PLC tem um aparente objetivo: diminuir a dependência financeira dos Municípios. O impacto deverá sim ser significativo neste aspecto e, em primeiro momento, aparenta ser mais benéfico aos Municípios, uma vez que busca uma compensação a um duro golpe na autonomia dos entes subnacionais que significou a Lei Kandir.

A criação de Municípios feita de forma planejada e ordenada, sobretudo em relação à viabilidade econômica, pode ser sim benéfica. Todavia, no contexto atual do Brasil, não se mostra possível enxergar tal benefício, ainda mais com uma inflação desordenada de criação de novos Municípios.

No geral, as desvantagens podem se mostrar maiores. É preciso descentralização da Federação brasileira: esta era a vontade quase unânime dos Constituintes nas Subcomissões em 1987. A maior descentralização, contudo, não será alcançada, ao nosso ver, pela maior fragmentação. Ao contrário: apenas retroalimentará o poderio da União e a dependência econômica dos Municípios.

Considerações finais

Como se viu, historicamente, o Brasil sempre apresentou um sistema federativo verticalizado, ainda que pretensamente cooperativo. Em 1988, buscou-se mitigar essa centralização fortalecendo as esferas locais, mas, ao que parece, essa tentativa foi bastante atabalhoada. O FPM que, a princípio, era um mecanismo de fortalecimento econômico dos Municípios acabou produzindo uma sistemática de efeitos antagônicos.

Como os critérios de repartição de FMP favorecem Municípios muito pequenos (com menos de 10.188 habitantes), estimulou-se um enorme número de emancipações pós 1988. Nesse momento histórico não havia preocupação de viabilidade econômica desses novos entes locais, criou-se uma enorme massa de Municípios economicamente insustentáveis. Na primeira década constitucional,

quanto mais Municípios surgiam, a sistemática de coeficientes do FPM fazia com que todos recebessem exponencialmente menos esse repasse obrigatório.

Nesse desenrolar, entes locais tornaram-se absolutamente dependentes de repasses voluntários para que pudessem manter suas atividades, o que agrava ainda mais a verticalização do federalismo brasileiro. A crescente dependência das esferas federativas subnacionais à União acaba subvertendo o que deveria ser cooperação, transformando-se numa verdadeira submissão. As políticas públicas acabam sendo impostas num regime de coerção central, apenas aqueles que se alinham recebem verbas. Como não há materialmente autonomia econômica local, o jeito é se curvar às vontades centrais para receber os repasses voluntários.

Dessa forma, apenas uma reflexão profunda das instituições postas pode transformar a realidade atual. Dentro dos limites do presente trabalho, ao menos duas transformações parecem essenciais.

Primeiro, é necessário encarar de frente as distorções impostas pelos coeficientes de distribuição do FPM. A sistemática atual não atende a complexidade da realidade municipal e massacra, principalmente, Municípios entre 10.188 e 156.216 habitantes. Ajudar Municípios demograficamente pequeníssimos significa estimular uma proliferação indesejada desses entes, além de desprezar Municípios de pequeno e médio porte que possuíam real perspectiva de sustentabilidade econômica em um regime distributivo menos assimétrico.

Segundo, é preciso rever o número de Municípios existentes. Não é possível que existam tantos Municípios economicamente inviáveis. É urgente pensar seriamente na fusão de entes locais para garantir a sustentabilidade com o funcionamento mínimo das políticas públicas sem tanta dependência do arbítrio central. Falar que isso atentaria contra o pacto federativo é uma visão ingênua daquele que desconhece a realidade concreta da municipalidade nacional.

Por tudo isso, faz-se mister uma reflexão pragmática do pacto federativo a fim de determinarmos o real papel dos Municípios frente à federação. Desse modo, ou assumimos que os Municípios são *longa manus* do ente central e deixamos como está, ou propomos mudanças substanciais no sistema que permitam às localidades o poder de contribuir autonomamente na execução de políticas públicas.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: Os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec – Departamento de Ciência Política da USP, 1998

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. A criação de Município e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. *Revista brasileira de gestão urbana*, Curitiba, vol. 7, nº 3, pp. 295-309, dez. 2015.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 facilitou 1995. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 52, nº 2, pp. 377-423, 2009.

_____. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Assembleia Nacional Constituinte e seus temários. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 23, n. 92, p. 63-146, out./dez. 1986.

_____. *Teoria Geral do Federalismo*. Belo Horizonte: Fumarc/UFMG, 1982.

BRANDT, Cristina Thedim. A criação de Municípios após a Constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15, de 1996. *Revista de informação legislativa*, Brasília, ano 47, nº 187, pp. 59-75, jul./set. 2010.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 de outubro de 1966.

_____. Lei Complementar nº 1, de 09 de novembro de 1967. Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia as populações locais para a criação de novos Municípios, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 de novembro de 1967.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 de dezembro de 1989.

_____. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 15 de 12 de setembro de 1996. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 13 de setembro de 1996.

_____. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 57 de 18 de dezembro de 2008. Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 de setembro de 2008.

DOLHNIKOFF, Miriam. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2007.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. 2010 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

_____. Organização constitucional do federalismo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a.22 n. 87, p.5-22, 1985.

_____. Problemas do federalismo brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, v. 9, pp.68-88, 1957.

_____. Repartição de competências na Constituição Federal de 1988. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 33, pp. 249-274, 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico*. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv54598.pdf>>. Acesso em: 1 de outubro de 2016.

_____. *Número de Municípios existentes nos censos demográficos*. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD96>>. Acesso em: 1 de outubro de 2016.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social; Rev. Sociol. USP*, S. Paulo, 11(2): 63-81, out. 1999.

LIVINGSTON, William S. A Note on the Nature of Federalism. *Political Science Quarterly*, New York, v. 67, n. 1, pp. 81-95, 1952.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. *Estado federal no Brasil: a Constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria*. Florianópolis: Empório Modara, 2018.

NEVES, Marcelo. *Constituição e Direito na Modernidade Periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro*. São Paulo: Martins Fontes, 2018.

OLIVEIRA VIANNA, Francisco José de. *Evolução do Povo Brasileiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Nacional, 1938.

_____. *Instituições Políticas Brasileiras*. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Editora da USP; Niterói: Editora da UFF, 1987

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva; VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. Política urbana no contexto federativo brasileiro: um avanço normativo na gestão dos aglomerados urbanos. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, vol. 07, nº 4, pp. 1771-1790, 2015.

SHAH, Anwar. Introduction: principles of fiscal federalism. In.: *The practice of fiscal federalism: comparative perspectives*. Canada: McGill-Queen's University Press, 2007. (A global dialog on federalism, v. 4).

TOMIO, Fabrício Ricardo de Lima. A criação dos Municípios após a Constituição de 1988. *Revista brasileira de ciências sociais*, vol. 17, nº 48, pp. 61-90, fev. 2002.

Trabalho enviado em 28 de fevereiro 2019

Aceito em 02 de fevereiro de 2020