

Federalismo para quem? Um balanço aos 30 anos da Constituição de 1988

Thiago Magalhães Pires

Doutor e Mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro/RJ, Brasil. Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Exassessor de Ministro do Supremo Tribunal Federal. Advogado. E-mail: thiagopires30@terra.com.br

Resumo

O artigo procura examinar quais entes (e valores) políticos foram prestigiados ou prejudicados pelo modelo federativo instituído pela Constituição de 1988. A análise é feita por quatro ângulos: (a) a estrutura do Estado; (b) a repartição de competências; (c) a relação com o princípio democrático; e (d) o federalismo fiscal. Além do discurso jurídico, são apresentados diagnósticos e avaliações feitas nos campos da Ciência Política e da Economia.

Palavras-chave

Federalismo; Constituição de 1988; Democracia; Competências; Federalismo fiscal.

Federalism for whom? A balance of 30 years of the Brazilian Constitution of 1988

Abstract

This article seeks to determine which governmental units (and political values) were favored or disfavored by the model of federalism designed by the 1988 Brazilian Constitution. Four aspects are considered: (a) political structure; (b) distribution of powers; (c) repercussions on democracy; and (d) fiscal federalism. In addition to legal materials, the article presents diagnoses and assessments given in the fields of Political Science and Economy.

Keywords

Federalism; 1988 Constitution; Democracy; Powers; Fiscal federalism.

Sumário

Revista Publicum Rio de Janeiro, v. 4, Edição Comemorativa, 2018, p. 63-84. http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum DOI: 10.12957/publicum.2018.34038

Introdução; 1. A estrutura da federação; 2. Sobre a repartição de competências; 3.

Federalismo e democracia; 4. Algumas observações sobre distribuição de receitas e

encargos; Conclusão; Referências.

Introdução

Nos livros, o federalismo é um dos elementos centrais da tradição constitucional brasileira. Na

vida real, porém, o que se vê é algo de pouca monta: as decisões mais relevantes são tomadas

pela União e inspira suspeitas a mera sugestão de que um Estado ou Município tenha inovado em

algo. A própria Constituição, por via das dúvidas, prevê um recurso ao Supremo Tribunal Federal

(STF) contra decisões que afirmem a validade de leis locais¹. Em outras palavras, presume-se a

sua inconstitucionalidade.

Diante disso, a pergunta que se coloca é: por que insistimos na federação? A quê ou a

quem ela serve no fim das contas? Quem se beneficia do pacto federativo? É à investigação

desse ponto que se dedica este artigo. Aproveitando a comemoração dos 30 anos da Carta de

1988, ele procurará examinar a operação do federalismo conformado por ela. Isso será feito por

quatro ângulos: (a) a estrutura do Estado; (b) a repartição de competências; (c) a relação com o

princípio democrático; e (d) o federalismo fiscal. Ao final, espera-se construir um diagnóstico

panorâmico da federação instituída em 1988.

1. A Estrutura da Federação

O que caracteriza os Estados federais é a distribuição do exercício do poder político por entes

territoriais dotados de autonomia constitucional. Em geral, isso se traduz na coexistência de duas

esferas federativas: uma, encarregada das questões de interesse comum a todo o país (o ente

central, chamado aqui de União); e outra, dedicada às demais matérias (entes periféricos,

denominados, em geral, Estados). Em que pese a sua relevância, os entes de governo local (no

Brasil, Municípios) e a sede dos Poderes da União (Distrito Federal) até dispõem de alguma

proteção, mas, como regra, não têm a autonomia de que fruem a União e os Estados. Assim se

passou também no Brasil – até a Carta de 1988. Em inovações dignas de destaque, ela atribuiu ao

Distrito Federal e aos Municípios o status de entes federativos plenos, conferindo-lhes uma

autonomia semelhante à dos Estados.

¹ CF/1988, art. 102, III, c.

A preocupação com o Distrito Federal ocupou o centro dos debates na Subcomissão da

União, Distrito Federal e Territórios na Assembleia Nacional Constituinte². O Distrito, cujo

Governador era indicado e nomeado pelo Presidente da República após aprovação pelo Senado,

nem mesmo dispunha de um órgão legislativo próprio, cabendo esse papel ao Senado³. A partir

de 1988, o Governador passou a ser eleito diretamente, tendo-se criado, ainda, uma Câmara

Legislativa. Mesmo assim, não se pode dizer que se trate de um Estado: o Distrito é um ente

político sui generis, que se assemelha, algumas vezes, aos Estados e, outras, aos Municípios,

acumulando competências de ambas as esferas, ao mesmo tempo em que se submete a uma

"tutela parcial" da União4.

Já os Municípios deixaram de se subordinar inteiramente aos Estados para se tornarem

entes dotados de plena autonomia: têm competências administrativas, legislativas e tributárias,

além de editarem suas próprias Leis Orgânicas⁵. A nova importância dos Municípios pode ser

extraída até da retórica constitucional: eles foram incluídos no art. 1º da Carta como partes do

pacto federativo, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Outro tema que ocupou a Constituinte foi a criação de novos Estados e a situação dos

Territórios Federais então existentes. Várias alterações foram discutidas, mas, ao final, só quatro

foram acolhidas: o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) desmembrou a porção

norte de Goiás para criar o Tocantins (art. 13), elevou Roraima e Amapá à condição de Estados

(art. 14) e extinguiu o Território de Fernando de Noronha, incorporando sua área a Pernambuco

(art. 15). Como resultado, embora a parte permanente da Carta continue a mencionar os

Territórios, hoje não há nenhum.

Mas o fato mais notório do Brasil pós-1988 talvez tenha sido a proliferação de Municípios.

Do ponto de vista jurídico, isso foi viabilizado pelas regras introduzidas da Carta vigente. No

regime anterior, cabia a uma lei complementar federal definir requisitos mínimos de população e

renda pública para a emancipação de Municípios⁶. A Constituição de 1988 transferiu aos Estados

o poder de fixar os requisitos necessários à criação de Municípios, exigindo apenas que se

preservassem a "continuidade e [a] unidade histórico-cultural do ambiente urbano" e a consulta

às populações interessadas (art. 18, § 4º). Resultado: de 1991 a 2000 criaram-se 1.016 novos

Municípios, em um aumento de 18%⁷. Como eram ínfimos os requisitos populacionais estaduais

² SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 44, n. 3, pp. 513-560, 2001, p. 521. Como aponta a autora,

três dos quatro membros diretores da Subcomissão foram eleitos pelo Distrito Federal. ³ CF/1969, arts. 17, §§ 1º e 2º; 42, III; e 81, VI.

⁴ CF/1988, arts. 21, XIII e XIV, 32, § 1º, e 147.

⁵ CF/1988, art. 29, caput.

⁶ CF/1969, art. 14, *caput*. O mesmo previa, em dispositivo com a mesma numeração, a Constituição de 1967.

O tema foi regulamentado pela Lei Complementar (LC) nº 1/1967.

7 LIMA, Maria Helena Palmer; SILVA, Jorge Kleber Teixeira. Evolução do marco legal da criação de

– que chegavam a apenas 948 pessoas no Amapá –, nos 18 anos que se seguiram à promulgação da Carta, mais da metade dos Municípios criados tinham menos de 5 mil pessoas, e 95% deles não superavam a marca dos 20 mil⁸.

Na tentativa de conter essa fragmentação, a EC nº 15/1996 alterou a redação do art. 18, § 4º, da Constituição para limitar a criação de Municípios a um período a ser definido por lei complementar federal¹o, exigindo, ainda, que isso só ocorresse depois de divulgados estudos de viabilidade municipal. Esses comandos, porém, foram desrespeitados pelos Estados, que continuaram criando Municípios. A invalidade dessas medidas foi reconhecida pelo STF, mas este optou por preservar as emancipações¹¹¹. Posteriormente, a EC nº 57/2008 convalidou os atos de criação de Município realizados até 31/12/2006, desde que tivessem observado os requisitos previstos na legislação estadual¹². A febre foi contida, mas as emancipações continuaram, notadamente em Tocantins e no Rio Grande do Sul. Entre 2000 e 2010, 58 Municípios foram criados, em um acréscimo de 1%¹³. Enquanto outros temas demoram anos em tramitação no Congresso, a preocupação com a viabilidade das emancipações já levou à aprovação de dois projetos de lei complementar — ambos vetados pela Presidência da República¹⁴. Um terceiro aguarda votação na Câmara, depois de aprovado pelo Senado¹⁵.

2. Sobre a repartição de competências

Bastar ler a Carta de 1988 para ver que ela não se ocupou de qualquer descentralização relevante. Uma comparação entre as atribuições federais previstas nas Constituições de 1969 e 1988 revela poucas mudanças nesse sentido: (a) deixou de caber à União legislar sobre

municípios no Brasil. In: IBGE, Atlas nacional do Brasil Milton Santos: 2010. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/apps/atlas-nacional/>. Acesso em: 20 fev. 2018, p. 17.

Revista Publicum

DOI: 10.12957/publicum.2018.34038

⁸ 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**, v. 47, n. 187, jul./set. 2010, pp. 62-65.

⁹ Em rigor, o dispositivo trata de criação, incorporação, fusão e desmembramento. Neste estudo, apenas se falará em "criação" e "emancipação" por simplicidade e porque o ponto a ser destacado é a multiplicação de Municípios.

¹⁰ A validade da emenda foi reconhecida pelo STF, DJ23 maio 2008, ADI 2.395/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes.

¹¹ V. STF, DJ 3 ago. 2007, ADI 2.240/BA, Rel. Min. Eros Grau; STF, DJ 29 jun. 2007, ADI 3.316/MT, Rel. Min. Eros Grau. A mora legislativa na edição da lei complementar federal já foi declarada, v. STF, DJ 6 set. 2007, ADI 3.982/MT. Rel. Min. Gilmar Mendes.

¹² ADCT/1988, art. 96 (incluído pela EC nº 57/2008).

¹³ LIMA, Maria Helena Palmer; SILVA, Jorge Kleber Teixeira. **Op. cit.**, pp. 17-18.

¹⁴ Os dois projetos (PLS nº 98/2002 – Comp. e PLS nº 104/2014 – Comp.) foram vetados por contrariedade ao interesse público. A criação de novos Municípios sem capacidade de geração de receitas geraria desequilíbrios no rateio do FPM dentro de cada Estado.

 $^{^{15}}$ Trata-se do PLS 19 199/2015, de autoria do Senador Flexa Ribeiro. Na Câmara, ele tramita como PLP 19 137/2015.

"cumprimento da Constituição"¹⁶, sendo hoje dever comum a todos os entes "zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas"¹⁷; (b) atribuiu-se aos Estados, em vez da União, o poder de instituir regiões metropolitanas¹⁸; e (c) passaram a se submeter à competência concorrente (i) questões ambientais, (ii) proteção ao patrimônio artístico, histórico, paisagístico, cultural, artístico e turístico, (iii) responsabilidade por danos ao consumidor, (iv) criação,

funcionamento e processo dos juizados de pequenas causas, (v) procedimentos em matéria

processual, (vi) proteção e integração das pessoas com deficiência, e (vii) proteção à infância e à

iuventude¹⁹.

possibilidade formal de concorrência legislativa e sua submissão à competência privativa da União. Isso ocorreu, *e.g.*, com: (a) trânsito; e (b) registros públicos²⁰. Além disso, passou a ser

De outra parte, certos temas foram objeto de efetiva centralização, com o fim da

privativa a competência da União para tratar de matérias que admitiam concorrência formal ou

não eram textualmente mencionados na Constituição de 1969, como: (a) navegação marítima;

(b) informática; (c) propaganda comercial²¹; e (d) instituições financeiras e suas operações²². Por

fim, admitiu-se a concorrência da União em temas que, em princípio, caberiam aos Estados,

como edição de normas gerais em tema de: (a) assistência jurídica e Defensoria Pública; e (b)

organização, garantias, direitos e deveres das Polícias Civis²³.

Como se observa, se houve incremento da descentralização política, ele se deu por meio da ampliação das competências concorrentes. Mas aqui a alteração mais relevante não está nas alíneas — nos temas abertos à concorrência —, mas nos parágrafos do art. 24 da Carta, que regulam a atuação e a interação de cada ente político. No regime anterior, a concorrência se processava sob a supremacia da lei federal — a legislação estadual deveria sempre observá-la²⁴. A Constituição de 1988 rompeu com esse modelo: exigiu que a lei federal se ativesse à edição de normas gerais, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal²⁵ complementar a regulação do tema; além disso, no silêncio da União, as leis estaduais e distritais poderiam disciplinar integralmente a

matéria²⁶. Como se extrai do texto constitucional, as normas gerais não podem esgotar a

¹⁶ CF/1969, art. 8º, XVII, a, primeira parte.

¹⁷ CF/1988, art. 23, I.

¹⁸ CF/1969, art. 164; CF/1988, art. 25, § 3º.

¹⁹ CF/1969, art. 8º, h; CF/1988, art. 24, VI, VII, VIII, X, XI, XIV e XV.

²⁰ CF/1969, art. 8º, XVII, e e n, e parágrafo único; CRBF/1988, art. 22, XI e XXV.

²¹ V. CF/1988, art. 22, IV, X e XXIX. O art. 8º, m, da Carta de 1969 mencionava apenas a "navegação de cabotagem, fluvial e lacustre", quando o art. 22, X, da Carta de 1988 inclui textualmente a navegação marítima. Pode se tratar de mera explicitação do que já se inferia, mas, ainda assim, a referência parece relevante.

²² CF/1988, art. 48, XIII.

²³ CF/1988, art. 24, XIII e XVI.

²⁴ CF/1969, art. 8º, parágrafo único.

²⁵ E aos Municípios, por força do art. 30, II, da Constituição.

²⁶ V. CF/1988, art. 24, §§ 1º a 4º.

disciplina desses temas, sob pena de sufocar o (já rarefeito) espaço aberto aos Estados e ao

Distrito Federal – que se reduz, na prática, às competências concorrentes²⁷. Em que pese certa

falta de clareza quanto aos critérios utilizados, o STF parece tentar prestigiar aqui a competência

estadual e distrital, evitando construções que limitem seu campo de atuação²⁸.

No entanto, um ponto em que o Tribunal contribuiu de forma decisiva para a

centralização diz respeito à auto-organização dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Embora a Carta de 1988 tenha praticamente eliminado as disposições do regime anterior que os

obrigavam a reproduzir normas de organização da União, o STF as ressuscitou, valendo-se do

chamado "princípio da simetria". Como resultado, a regra geral se inverteu: não se presume a

autonomia, mas o oposto – em princípio, deve-se copiar o modelo federal²⁹. Isso é grave, porque

nega a própria base do pacto federativo (art. 18). E o "princípio da simetria" ainda soa ilógico no

sistema da Carta; afinal, se ele existisse, disposições como os arts. 75, 27, § 1º, e 28 da

Constituição seriam apenas redundâncias em série.

Tudo isso afeta a auto-organização de todas as esferas subnacionais. Mas, ao menos em

um aspecto, as constituições estaduais saíram perdendo mais. A Carta impõe aos Municípios o

respeito a normas da constituição do seu Estado, prevendo, ainda, um meio de controle judicial e

abstrato de sua validade apenas para esse fim³º. Apesar disso, o STF esvaziou essa limitação ao

afirmar que os Estados afrontariam a autonomia dos Municípios se suas cartas dispusessem

sobre a organização destes. Com isso, as cartas estaduais — que mal podem inovar quanto ao próprio Estado — são também impedidas de tratar dos Municípios, contrariando norma

constitucional expressa. Aqui, novamente, o sistema se mostra ilógico: como pode caber ação

direta para verificar se as leis municipais cumprem a constituição estadual se esta não pode

tratar de temas afetos aos Municípios?

²⁷ Defendendo que a União deve se limitar a fixar "uma moldura dentro da qual deve poder se mover o legislador estadual e distrital", deixando "aos entes periféricos a discricionariedade de optar por diversas soluções, procedimentos e meios, formulando uma política local autônoma, mas desenvolvida nos quadros da legislação federal", v. MAGALHÃES PIRES, Thiago. As competências legislativas na Constituição de 1988: uma releitura de sua intepretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional

contemporâneo. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 203.

²⁸ STF, Inf. 872, ADI 2.030/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes; STF, DJ 24 maio 2016, ADI 4.912/DF, Rel. Min. Edson Fachin; STF, DJ 29 maio 2017, ADI 2.663/RS, Rel. Min. Luiz Fux; STF, DJ 21 nov. 2014, ADI 4.952 AgR/PB, Rel.

Min. Luiz Fux.

²⁹ O raciocínio pode ser assim resumido: a estrutura dos órgãos da União e as relações entre eles refletiriam a concepção de separação de poderes preferida pelo poder constituinte nacional e, por isso, deveriam ser reproduzidas pelas demais esferas. Sobre o tema, v. REIS, José Carlos Vasconcellos dos. O princípio da simetria: verdade ou mito? Fórum Administrativo, v. 15, n. 167, p. 53-65, jan. 2015; ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Federalismo e princípio da simetria: entre unidade e diversidade**. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Orgs.). Estado constitucional e organização do

poder. São Paulo: Saraiva, 2010.

³⁰ CF/1988, arts. 29, caput, e 125, § 2º.

Revista Publicum

O cuidado especial com os entes locais também se reflete na interpretação expansiva que

o Tribunal tem conferido ao art. 30, I, da Constituição, e que já foi usada para abarcar, e.g., (a)

fixação de horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais; (b) instalação de

sanitários, de bebedouros e de equipamentos de conforto em agências bancárias; (c)

licenciamento de obras; e (d) autorização para a ocupação de edifícios e funcionamento de

estabelecimentos comerciais³¹.

3. Federalismo e democracia

Não há democracia sem igualdade: todos são chamados a participar, como pares, porque não há

autoridade que emane, naturalmente, de um ou de poucos. Por isso é que a Carta faz questão de

sublinhar que o voto de cada um deve ter igual peso: one person, one vote³² (art. 14). No

entanto, para implementar essa ideia, é preciso atentar para a forma do Estado – algo que muitas

vezes se ignora.

A relação entre democracia e federação é direta: a descentralização política multiplica os

fóruns de deliberação e os órgãos de representação popular, dos quais participam (e que são

responsivos a) pessoas de coletividades territoriais diversas. Cada um exerce a sua cidadania em

vários contextos, em grupos diferentes, conforme se trate de assuntos de interesse nacional,

estadual ou local. Em todos, a igualdade política é imperativa: o sujeito deve estar sempre em

condição de paridade diante de todos os cidadãos do Brasil, do Estado ou do Município, a

depender do fórum em que se trave a discussão. Deve-se assegurar a representatividade em

cada uma das esferas, de modo que a deliberação caiba a instituições responsivas e sujeitas ao

controle por parte das populações a que se referem. Em outras palavras, os órgãos da União

devem ser representativos em relação à população do país e o mesmo deve se passar com os dos

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios quanto a seus respectivos habitantes.

Naturalmente, não há como exigir perfeição; limitações, em alguma medida, serão

inevitáveis. É preciso, contudo, que o sistema seja justo de uma forma geral – e,

lamentavelmente, não é esse o caso do Brasil sob a Carta de 1988. Há aqui dois problemas que

atingem gravemente a representatividade do processo político. O primeiro diz respeito à

composição da Câmara dos Deputados e repercute sobre os Legislativos dos Estados e do Distrito

Federal. Ele combina um erro de projeto com uma omissão inconstitucional deliberada e

³¹ V. MAGALHÃES PIRES, Thiago. As competências legislativas na Constituição de 1988, cit., p. 174.

³² A locução tradicional é oneman, one vote. Mas, afirmada a igualdade entre mulheres e homens, convém evitar que as expressões – ainda quando tradicionais ou correntes – sugiram uma reprodução da

desigualdade.

Revista Publicum

contínua. Já o segundo, de certa forma, corresponde a uma falha teórica, de concepção, e está

relacionado ao papel do Senado.

Inicie-se com a Câmara. Se os votos dos cidadãos têm pesos iguais e esta deve representar

a todos, então ela deveria ser uma impressão da sociedade brasileira como um todo. Como o

Brasil optou por um modelo em que cada unidade federativa forma uma circunscrição eleitoral e

as vagas são distribuídas entre elas (bancadas estaduais), para manter a igualdade dos cidadãos e

a representatividade da Câmara é preciso garantir a proporcionalidade das bancadas: a Casa só

será uma imagem do Brasil se o espaço que tiverem nela os Deputados de cada unidade

corresponder ao peso de suas populações no conjunto do povo brasileiro; os mais populosos

devem ter mais assentos que os menos populosos. Não por acaso, é isso o que exige o art. 45, §

1º, da Constituição – lamentavelmente, em vão.

Em rigor, sempre houve distorções: em média, tem sido de 10% o número de assentos

atribuídos de forma desproporcional³³. Salvo na legislatura de 1890, o Sudeste foi sempre

subrepresentado, em um problema que só fez se agravar de meados da década de 1960 até

1990, sendo levemente amenizado em 1994, com o acréscimo de 10 Deputados à bancada de

São Paulo – o mais prejudicado. Já o Norte e o Centro-Oeste sempre foram super-representados,

o que piorou muito a partir da década de 1980, com a transformação de Rondônia, Roraima e

Amapá em Estados, o aumento do mínimo de Deputados por bancada e a criação do Tocantins.

Por fim, o Sul e o Nordeste oscilaram entre sub-representação e super-representação, mas de

1974 a 1994 tiveram mais assentos do que deveriam.

Partindo para uma comparação individual, os números são ainda mais surpreendentes³⁴.

Em uma das pontas, Roraima tem pouco mais de 0,24% da população brasileira e 0,21% dos

eleitores, mas 1,56% da Câmara. Dessa forma, há pouco mais de 56 mil pessoas por Deputado e a

representação do Estado é quase 7 vezes maior do que deveria. Já São Paulo, na outra ponta,

tem 21,63% dos habitantes e 22,46% dos eleitores do Brasil, mas ocupa 13,65% da Câmara. Isto

é: há quase 590 mil pessoas para cada Deputado paulista. Sua representação só chega a cerca de

63% do que deveria ser. Assim, um voto para Deputado em Roraima vale cerca de 12 vezes mais

que um em São Paulo – o que contraria a igualdade política dos cidadãos e o princípio *one*

person, one vote.

³³ As informações deste parágrafo (legislaturas de 1870 a 1994) foram extraídas de: NICOLAU, Jairo Marconi. As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados brasileira. **Dados**, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: https://bit.ly/2KAZJjE. Acesso em: 20 fev. 2018. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/S0011-

52581997000300006

³⁴ V. IBGE. *Censo 2010*. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/panorama>. Acesso em: 17 jan. 2018; BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas do eleitorado [2014]. Disponível em:

<https://goo.gl/p1Ug9J>. Acesso em 17 jan. 2018.

Mas o que gera todos esses problemas? Há duas causas aqui. A primeira está na Carta,

que define um número alto (8 Deputados) como piso e um número baixo (70 Deputados) como

teto para as bancadas estaduais. Como resultado, o Estado mais populoso (São Paulo) tem quase

476 vezes mais habitantes que o menos populoso (Roraima), enquanto o máximo de Deputados

não chega a ser 9 vezes maior que o mínimo. Assim, a proporção prevista no art. 45, § 1º, da

Carta é simplesmente incapaz de abarcar a realidade brasileira. No entanto, como se trata de

uma injustiça do texto da Constituição e ele não admite uma interpretação alternativa, é preciso

uma emenda para resolver a questão.

O segundo problema, porém, poderia ter sido facilmente resolvido, mas não foi. O ponto é

simples: nunca sequer se tentou seguir a proporcionalidade exigida pelo art. 45, § 1º. Salvo pelos

efeitos da criação dos Estados do Tocantins, Amapá e Roraima – que só agravaram a super-

representação da região Norte -, e pelo aumento da bancada de São Paulo - que passou de 60

para 70 Deputados por força da LC nº 78/1993 -, até hoje a representação das unidades

federativas é exatamente como era em 1986. Resultado: o Piauí, por exemplo, tem menos

habitantes que Alagoas, Rio Grande do Norte e Amazonas, mas dispõe de 10 Deputados,

enquanto os demais têm 8, com exceção de Alagoas, que tem 9. Aliás, 10 também é o número de

Deputados do Espírito Santo – com a diferença de que a população capixaba é quase 13% maior

que a piauiense. As alterações demográficas foram inteiramente ignoradas.

A própria LC nº 78/1993 tentou dar uma solução para isso: atribuiu ao TSE, no ano

anterior a cada eleição, a tarefa de calcular o tamanho das bancadas dos Estados e do Distrito

Federal, a partir de informações repassadas pelo IBGE. Contudo, para a 50ª Legislatura (1995-

1999), o Tribunal apenas somou os 10 Deputados obtidos por São Paulo; as outras bancadas

continuaram como estavam porque se entendeu que o art. 4º, § 2º, do ADCT impediria a sua

redução na primeira legislatura subsequente à referida lei³⁵. Depois, provocado a reexaminar a

matéria, o TSE se recusou a interferir na distribuição dos assentos na Câmara com base em

estimativas do IBGE – em sua avaliação, apenas um censo o autorizaria a dar efetividade ao art.

45, § 1º, da Constituição e à LC nº 78/1993³⁶. Pois bem, depois do Censo 2010, quando a questão

lhe foi novamente submetida, o Tribunal finalmente se encarregou de garantir que as populações

estaduais fossem proporcionalmente representadas na Câmara³⁷. Então foi a vez do STF de

impedir a efetividade do art. 45, § 1º, da Carta: segundo a maioria que se formou na Corte, só o

Congresso, por leis complementares, poderia dar cumprimento à mencionada norma³⁸.

³⁵ V. Resolução/TSE nº 14.235/1994, DJ 18 abr. 1994, Rel. Min. José Bonifácio Diniz de Andrada.

³⁶ TSE, DJ 17 maio 2006, Pet 1.642 – Manaus/AM, Rel. p/ acórdão Min. Marco Aurélio Mendes de Farias

³⁷ Resolução/TSE nº 23.389/2013, DJ 27 maio 2013, Rel. Min. Fátima Nancy Andrighi.

³⁸ STF, DJ 30 out. 2014, ADI 4.947/DF, Rel. p/ acórdão Min. Rosa Weber; STF, DJ 30 out. 2014, ADI 4.965/PB,

Essa conclusão, embora possível à luz do texto, não é a melhor. Além de ser curioso exigir

uma renovação periódica de leis complementares – que sugerem uma maior permanência ao

demandarem maioria absoluta para sua aprovação -, garantir aos beneficiários das distorções

(i.e., as atuais bancadas) a exclusividade da atribuição de corrigi-las é incompatível com o fim

mais básico do constitucionalismo, que é limitar o poder exatamente de quem se favorece dele.

Sem mencionar que a solução afastada pelo STF havia sido decidida por ninguém menos que o

próprio Congresso, por nada menos que uma lei complementar – a qual, como é próprio, poderia

sempre ser revista pelo próprio Legislativo. É estranho ver o controle judicial de

constitucionalidade ser usado para invalidar uma decisão majoritária a pretexto de proteger o

próprio órgão que a proferiu, e que, além de não restringir direitos ou valores relevantes,

promove a justiça do sistema político e dá efetividade a uma disposição da Carta. A quem serve,

nesses casos, o caráter contramajoritário da judicial review? A LC nº 78/1993 incorporou um

acordo político-partidário que, no entanto, teve sua aplicação paralisada logo na primeira

oportunidade, por meio da invocação do Judiciário. E o resultado disso foi a preservação do

estado de inconstitucionalidade que vigorava no país. Repita-se: ainda hoje, aos 30 anos da

Constituição, quase todos os assentos da Câmara estão distribuídos segundo as regras de 1986.

Tudo isso gera um efeito cascata em termos de representação e até mesmo de gastos

públicos. Isso porque o número de parlamentares nas Assembleias estaduais e na Câmara do

Distrito Federal é definido em função do conjunto de Deputados Federais de cada unidade (CRFB,

art. 27, caput). Assim, a desproporcionalidade da Câmara dos Deputados repercute

negativamente também na representação política nos planos estadual e distrital, podendo fazer

com que alguns entes tenham menos Deputados do que o adequado ou, ao revés, tenham de

custear um Legislativo maior do que o necessário.

Mas, como adiantado, os problemas não se limitam à Câmara. Por força do hábito, supõe-

se que o bicameralismo seria indispensável à federação, por dar aos Estados uma voz no

processo de formação da vontade da União. E seria o Senado o espaço para isso³⁹: ele

representaria os Estados, enquanto a Câmara representaria o povo. Ademais, o fato de contarem

com igual número de Senadores evitaria a opressão dos Estados menores pelos maiores, já que

os mais populosos dominariam as votações na Câmara. Tudo isso decorre do modelo adotado

nos EUA – mas não em outras federações⁴⁰ –, em que a garantia de dois Senadores por Estado

, em que a garantia de dois senadores por Estade

compensava o fato de que certas unidades teriam (e, de fato, têm) só um representante na

Rel. Min. Rosa Weber; STF, DJ 30 out. 2014, ADI 5.028/DF, Rel. p/ acórdão Min. Rosa Weber; STF, DJ 30 out. 2014, ADI 5.020/DF, Rel. p/ acórdão Min. Rosa Weber.

³⁹ Senado é um nome comum, mas não é o único. Por simplicidade, serão empregadas as designações adotadas no Brasil.

⁴⁰ Na Alemanha, na Suíça e na Áustria, por exemplo, os Estados (Länder, Cantões) não têm o mesmo número de representantes na segunda Câmara do Legislativo federal.

Câmara, quando, e.g., a Califórnia, sozinha, elege 53^{41} . Em um compromisso entre a democracia

e a federação, o Senado limitaria a representatividade popular para garantir igual participação

aos Estados⁴².

Quanto ao ponto, há três notas a se fazer. Em primeiro lugar, há tanta diversidade na

composição do Senado em cada federação que é - no mínimo - forçado sustentar que se trata de

uma mesma instituição, compartilhada por todas elas⁴³. Em segundo lugar, e ainda mais

importante, as diferenças entre a Câmara e o Senado, na prática, são mais tênues do que se

poderia imaginar. Aqui e nos EUA (desde 1913), os Senadores são eleitos diretamente, como os

Deputados. Não são, assim, representantes de órgãos políticos estaduais, mas mandatários do

povo, eleitos com plataformas próprias, sem alinhamento necessário aos Poderes do seu Estado.

Estudos mostram que o comportamento dos Senadores é determinado não por sua circunscrição

eleitoral, mas pela orientação de seus partidos⁴⁴ e, em particular, pelo ingresso ou saída da base

do Governo ou da Oposição⁴⁵. O mesmo ocorre na Câmara, onde a coesão das bancadas

estaduais é exceção; a lealdade dos Deputados é com os partidos⁴⁶.

Nada do que se acaba de dizer sugere que o Senado seja irrelevante. O ponto é que a

força da Casa não é usada para tutelar os Estados ou o pacto federativo em si, mas os interesses

dos partidos ou da coalizão, tal como na Câmara. É até difícil supor por quê os Senadores agiriam

de outra forma, já que a ampliação do poder da União também favorece os Senadores, que são,

afinal, agentes federais. A questão que se põe, então, é: se a representação paritária no Senado

não serve para promover a federação, o que justifica a restrição que ela gera à igualdade do voto

e à representação proporcional no Congresso?

Aqui se apresenta o terceiro ponto. Como adiantado, nenhum Estado tem menos de 8

Deputados no Brasil - o que, para um piso, é bem expressivo. Nessas condições, não há

necessidade de oferecer uma proteção adicional contra sua eventual opressão por Estados mais

populosos. Mais que isso: a sobreposição das distorções da Câmara com a figura do Senado gera

um quadro de absoluta ausência de representatividade do Congresso. Com efeito, em 2010⁴⁷, as

am quadro de abbolata ausericia de representatividade do conficesso. com creito, em 2010 -, t

⁴¹ UNITED STATES. House of Representatives. **Representatives apportioned to each state** (1st to 23rd Census, 1790–2010). Disponível em: https://goo.gl/St1Cbv. Acesso em: 23 fev. 2018.

⁴² MADISON, James. The Federalist No. 62. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist Papers**. New York: Pocket Books, 2004, pp. 442-443.

⁴³ MAGALHÃES PIRES, Thiago. **As competências legislativas**..., cit., p. 51 e ss.

⁴⁴ ARRETCHE, Marta. Federalism, bicameralism, and institutional change: general trends and one case-study. **Brazilian Political Science Review**, v. 4, n. 2, pp. 10-31, 2010.

Brazilian Political Science Review, v. 4, n. 2, pp. 10-31, 2010.

⁴⁵ IZUMI, Maurício Yoshida. **Os determinantes do comportamento parlamentar no Senado brasileiro (1989-2010)**. 2013. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências

Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 57.

⁴⁶ ARRETCHE, Marta. The veto power of sub-national governments in Brazil: political institutions and parliamentary behaviour in the post-1988 period. **Brazilian Political Science Review**, v. 1, n., pp. 40-73,

2007, p. 67.

⁴⁷ Novamente, v. IBGE. Censo 2010. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/panorama>.

15 unidades menos populosas reuniam cerca de 18,4% dos habitantes do Brasil e só 17,64% dos

eleitores. Apesar disso, ocupavam 55,56% dos assentos no Senado e mais de um guarto (25,15%)

dos da Câmara. Já os 7 Estados mais populosos tinham 63,33% da população e 64,71% dos

eleitores, mas 25,93% dos votos no Senado e 57,31% na Câmara. Ou seja, menos de 18% dos

eleitores controlavam quase 30% dos votos do Congresso.

Esse desvio pode ser medido por um coeficiente de super-representação, que expõe em

que medida o país se afasta do one person, one vote: se o coeficiente for de 1 (um), é

proporcional a relação entre os representantes de um Estado e sua população; mas se o coeficiente for maior do que 1 (um), há uma disparidade no peso dos votos colhidos em certas

coefficience for major as que I (am), na ama dispariadae no peso dos votos cominos em certas

regiões. E no Brasil o desvio é gritante: em 1995, os graus de super-representação na Câmara e

no Senado chegavam, respectivamente, a 1,92 e 3,94 48 . Isso insere o federalismo brasileiro entre

os de maior restrição ao princípio democrático, sendo situado na extremidade dos sistemas que

mais restringem o poder do povo (demos-constraining)⁴⁹.

Assim, se o sistema político brasileiro sofre de uma crise de legitimidade, boa parte disso

decorre do modo como o federalismo foi usado para conformar o Congresso. Como os

Deputados e os Senadores não servem (nem têm incentivos institucionais para servirem) como

representantes formais das unidades federativas, o que se vê é o uso retórico da federação como

pretexto para reproduzir um sistema iníquo, além de caro. Os supostos reflexos do federalismo

sobre a composição do Legislativo são apenas um arremedo de justificativa para que uns tenham

mais poder que outros. Nada mais.

4. Algumas observações sobre a distribuição de receitas e

encargos

De nada adianta ter autonomia para agir quando não se dispõe dos meios necessários a tanto.

Isso é particularmente óbvio em matéria financeira: sem dinheiro, o Poder Público não pode dar

conta da gama de tarefas que lhe cabe executar. Essa constatação já basta para sublinhar a

importância da autonomia financeira dos entes federativos – afinal, quem não tem recursos, ou

bem nada faz – o que não é uma opção para o Estado –, ou passa a depender da boa vontade de

Acesso em: 17 jan. 2018; BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas do eleitorado [2014]*. Disponível em: https://goo.gl/p1Ug9J>. Acesso em 17 jan. 2018.

⁴⁸ FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva

comparada. Sociologias, v. 8, n. 16, pp. 46-85, jul./dez. 2006, pp. 55-56.

⁴⁹ STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 42, n. 2, 1999. Disponível em: https://bit.ly/2HTAaID>. Acesso em: 10 jan. 2018. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/S0011-

52581999000200001.

Revista Publicum

terceiros, notadamente deoutras entidades, esvaziando sua autonomia. Dada a essencialidade

dos tributos como fonte de renda pública, a autonomia financeira se traduz na estruturação de

um sistema tributário em que as necessidades de gastos de cada esfera sejam contempladas por

meio da repartição, entre elas, das bases tributárias – i.e., atribuindo-se a cada uma, no todo ou

em parte, a possibilidade de impor tributos sobre fatos e operações que manifestem a riqueza

(capacidade contributiva) das pessoas.

A complexidade envolvida aqui é tremenda. Além de ser difícil, em si, organizar um

sistema justo e eficiente de tributação, outros fatores entram em cena, como as disparidades

regionais, a conjuntura econômica e até a necessidade de atender a outros fins relevantes. Com

efeito, cada lugar, em cada momento, tem sua própria demanda por serviços públicos e uma

economia mais ou menos forte, além de uma estrutura administrativa mais ou menos eficiente -

tudo isso faz com que se tenha maior ou menor capacidade de arrecadação. Ademais, o Estado é

um só, com um só mercado de bens e serviços e um só povo, que merece condições de vida

minimamente uniformes por toda a parte. Assim, é preciso cuidado com a imposição de entraves

à circulação da riqueza, a guerra fiscal e o dumping social. Da mesma forma, embora a

descentralização fiscal seja necessária para que todas as esferas tenham recursos próprios, a

tributação tem finalidades e efeitos extrafiscais – e.g., controlar a inflação –, cujo manejo pode

justificar algum grau de centralização.

Uma forma de conciliar essas demandas é combinar certa concentração da arrecadação

com a repartição de parte das receitas que ela gera. Fazendo-se isso por transferências

obrigatórias, os entes que as recebem continuam tendo autonomia para geri-las e são aliviados

dos custos de sua cobrança e fiscalização. Além disso, podem-se usar as transferências para

reduzir desigualdades, na medida em que parte da receita produzida no país pode ser voltada às

regiões mais pobres, que têm menor capacidade de arrecadação, mas grandes demandas em

termos de investimento e até de custeio. Mas não se trata de uma panaceia: as transferências

também têm consequências negativas, como a ilusão fiscal 50 , o efeito $\mathit{flypaper}^{51}$ e, com eles, o

incentivo à ineficiência. Dinheiro que entra fácil, sai fácil, e a percepção que se tem do custo da

⁵⁰ A ideia é que a política fiscal pode induzir os cidadãos a subdimensionar o custo dos serviços prestados pelo Estado. Como resultado, o governo aumenta os gastos sem que isso seja adequadamente percebido pela sociedade como um custo. V., e.g., ARAUJO, Jevuks Matheus; SIQUEIRA, Rozane Bezerra. Demanda por gastos públicos locais: evidências dos efeitos de ilusão fiscal no Brasil. **Estudos Econômicos**, v. 46, n. 1, pp.

189-219, jan./mar. 2016, p. 190. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0101-416146116jar

⁵¹ O efeito *flypaper* corresponde à ideia de que "os recursos recebidos via transferências seriam capturados pelo governo, tendendo a ser usado para aumentar as despesas públicas em vez de serem repassados para os cidadãos, por exemplo, por meio de uma redução de impostos". (ALMEIDA, Renata Neri de. Os efeitos das transferências intergovernamentais nas finanças públicas municipais brasileiras. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 33, n. 4, pp. 52-72, out./dez. 2015, p. 53). Assim, as transferências

estimulariam o aumento desproporcional dos gastos e ainda inibiriam a arrecadação.

máquina pública é distorcida. Por isso, é bom associar arrecadação e transferências, mas sem

dependência excessiva dessas últimas.

Considerando que a obtenção de recursos pelo Estado não é um fim em si mesmo – mas um meio para que dê cabo das tarefas que lhe cabem –, era de se esperar que as despesas estivessem no centro das preocupações da Constituinte. No entanto, o lado dos encargos e das despesas talvez tenha sido o mais negligenciado pela Carta de 1988 e pelo desenvolvimento do tema, na prática e na academia. Para isso contribuiu uma concepção exageradamente

discricionária dos gastos, que destoa da forte limitação à tributação⁵². Mas o maior problema

está no próprio desenho da repartição de atribuições.

Para começar, foram travados em separado, como se nada tivessem a ver, os debates relativos às rendas e aos gastos na Assembleia Constituinte: de um lado, distribuíram-se tarefas sem que se soubesse exatamente qual das esferas políticas teria melhores condições de executálas; de outro, lutou-se por mais e mais recursos, sem a mínima noção de quanto se precisaria gastar. O foco dos interesses era a Subcomissão do Sistema Tributário e da Divisão e Distribuição de Receitas, que contou com forte *lobby* dos Estados e Municípios⁵³. Nas Subcomissões dedicadas às atribuições dos Estados e aos Municípios, a opção pela descentralização se sustentou em preferências normativas e teóricas, sem qualquer amparo em dados ou

preocupação com a operacionalização do modelo⁵⁴.

descentralizar clara e ordenadamente encargos e despesas"⁵⁸.

O resultado – que é autoevidente para qualquer cidadão – foi uma distribuição de competências confusa, insegura e descoordenada, que leva ora à sobreposição de iniciativas (redundância), ora à negligência de certas áreas (omissão)⁵⁵. A descentralização administrativa se fez principalmente por via de competências concorrentes, sem delinear fronteiras e responsabilidades. Toda essa indefinição favorece o "jogo de empurra" entre as esferas federativas⁵⁶ e dificulta o controle social – o povo não sabe de quem cobrar o quê⁵⁷. No fim, "[a] Constituição de 1988 piorou as coisas ao descentralizar receitas [...] sem, ao mesmo tempo,

DOI: 10.12957/publicum.2018.34038

⁵² MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. **A constitucionalização das políticas públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, especialmente p. 245 e ss.

⁵³ SOUZA, Celina. **Federalismo e descentralização na Constituição de 1988**, cit., pp. 525-526.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 525 e 547.

⁵⁵ AFFONSO, Rui. Op. cit., pp. 4-5 e 9; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação?, **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, pp. 29-40, jun. 2005, p. 36; FALLETI, Tulia. Op. cit., pp. 77-78.

⁵⁶ FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: **Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais**. Brasília: ENAP, 2009, pp. 32-33.

⁵⁷ Apontando o problema e sugerindo uma solução, v. BARCELLOS, Ana Paula de. **Controle social, informação e Estado federal**. A interpretação das competências político-administrativas comuns. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo. **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 629 e ss.

⁵⁸ SERRA, José. As vicissitudes do orçamento. Revista de Economia Política, v. 13, n. 4 (52), p. 143-149,

Aliado a uma ideologia de municipalismo, isso fez com que boa parte das

responsabilidades estatais recaísse sobre os entes locais⁵⁹ – em uma tendência que se consolidou

ainda mais ao longo da década de 1990⁶⁰. No entanto, embora tenham sido bem contemplados,

coletivamente, na repartição da receita, os Municípios nem sempre têm condições de assumir

todos esses encargos. Enquanto isso, os Estados permanecem como o "elo perdido" da

federação⁶¹: não sabem bem qual é o seu papel⁶² e têm sérias restrições financeiras, quando

poderiam substituir ou complementar a União na coordenação de políticas públicas e na redução

das desigualdades regionais e intrarregionais⁶³.

Esse quadro se torna ainda mais delicado quando se leva em conta o caráter altamente

rígido e simétrico da federação brasileira do ponto de vista jurídico. Isto é: Estados e Municípios

 $com\ perfis\ muito\ diversos\ entre\ si- que\ enfrentam\ problemas\ diferentes\ e\ n\~ao\ t\^em\ acesso\ \grave{a}s$

mesmas soluções – são cobrados pelas mesmas responsabilidades, que devem atender usando

os mesmos instrumentos e recursos. A possibilidade de experiências - especialmente no nível

estadual⁶⁴ –, uma das grandes vantagens de uma federação⁶⁵, fica prejudicada diante de um

arranjo institucional que aprisiona todas as entidades políticas em um único regime. A

Constituição até prevê mecanismos para dar flexibilidade ao sistema, como os agrupamentos

municipais (e.g., regiões metropolitanas), os consórcios públicos e os convênios de cooperação 66 ,

mas seu uso não é tão difundido ou feito de forma apropriada, de modo que, apesar do seu

potencial, pouco benefício prático se tem extraído delas.

Se as despesas foram ignoradas, as receitas tiveram bastante atenção. Mas o resultado

não foi melhor. No Brasil, a preferência não tem sido pela arrecadação própria. Aliás,

historicamente a federação não verificou grandes alterações quanto à repartição das bases

tributárias entre os entes políticos⁶⁷: o desenho iniciado em 1891 e que, em 1934, passou a

incluir os Municípios, foi sempre mantido em suas linhas gerais. Isso se explica por que o grande

debate na Constituinte se concentrou nas transferências - em particular, no incremento das

out./dez. 1993, p. 148.

⁵⁹ ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Op. cit.,** p. 36.

 60 FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Op. cit.,** pp. 32-33.

⁶¹ A expressão é de SOUZA, Celina. **Os municípios...**, cit., p. 478.

 $^{\rm 62}$ ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. $\boldsymbol{Op.}$ $\boldsymbol{cit.},$ p. 36.

63 SOUZA, Celina. Os municípios..., cit., p. 476.

⁶⁴ Ibid., p. 478.

⁶⁵ A referência aos Estados como "laboratórios" da democracia se tornou célebre no voto divergente do Justice Brandeis da Suprema Corte dos EUA em New State Ice Co. v. Liebmann, 285 U.S. 262, 311 (1932).

⁶⁶ V. MAGALHÃES PIRES, Thiago. Federalismo, flexibilidade e assimetria no direito brasileiro: agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 275, pp. 125-154, maio/ago. 2017.

⁶⁷ Para todo este parágrafo, v. ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira, **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, pp. 69-85, jun. 2005.

fatias devidas pela União aos Estados e Municípios⁶⁸ e no aumento da discricionariedade no uso desses recursos. Nesse ponto, a Constituição, longe de instituir uma ruptura, seguiu com um movimento que já havia se iniciado no regime autoritário: os percentuais dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) haviam sido aumentados em 1983 e 1984⁶⁹ e tornaram a crescer sob a Constituição de 1988⁷⁰.

O grande interesse político na repartição de rendas foi visível na Constituinte. Na Subcomissão do Sistema Tributário e da Divisão e Distribuição de Receitas, as negociações foram tão intensas que o resultado foi um jogo de soma positiva, em que cada região prejudicada com alguma decisão ganhou algo em troca. Como resultado, todas acabaram com um aumento de 0,9% de recursos, mantendo as distorções regionais observadas até então⁷¹. O acordo foi o seguinte: as regiões mais ricas ganharam um ICMS reforçado e as demais, maiores percentuais de transferências. Como o dinheiro não se multiplica sozinho, quem arcou com isso foi a União, que perdeu recursos, e a sociedade civil, que teve de sustentar o aumento da arrecadação pública.

Os números comprovam o ponto: comparando o ano de 1985 com o de 1990⁷², a União viu sua fatia das receitas disponíveis⁷³ reduzida em 11,7%, enquanto os Estados tiveram um aumento de 13,5%. Já os Municípios se beneficiaram de um incrível crescimento de 39,2%. Como também cresceram as transferências do plano estadual para o local, pode-se dizer que a situação dos Estados foi praticamente mantida, enquanto os Municípios tiveram um acréscimo efetivamente expressivo⁷⁴. Para ficar com o ano de 1990, a arrecadação própria dos entes locais correspondeu a cerca de 3,4% de tudo o que foi recolhido a título de impostos e contribuições, mas lhes coube, depois das transferências, 14,9% de toda a renda tributária nacional. E a tendência prosseguiu: em 2002, só 17,8% da renda municipal vinham de seus tributos, contra 68,4% oriundos de transferências⁷⁵. Não à toa se diz que foram os Municípios os grandes vitoriosos da partilha feita pela Carta de 1988⁷⁶.

Revista Publicum

DOI: 10.12957/publicum.2018.34038

⁶⁸ Como aponta Marta Arretche (Quem taxa..., cit., p. 79, nota nº 14), a Constituição de 1988 não promoveu uma grande alteração nas transferências dos Estados para os Municípios em relação ao que ocorrera no período anterior.

⁶⁹ AFFONSO, Rui. Os Municípios e os desafios da federação no Brasil. **São Paulo em perspectiva**, v. 10, n. 3, pp. 3-10, 1996, p. 3.

⁷⁰ O FPE e o FPM, que recebiam 14% e 16% das receitas de impostos federais, passaram a ter 21,5% e 22,5%, e instituiu-se um fundo de desenvolvimento regional em favor dos Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. V. ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Op. cit.**, p. 32.

⁷¹ SOUZA, Celina. **Federalismo e descentralização na Constituição de 1988**, cit., pp. 528 e 534.

⁷² A partir dos dados apresentados por ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Op. cit.**, p. 33.

⁷³ Trata-se da soma da arrecadação própria com o que entra ou sai a título de transferências obrigatórias.

⁷⁴ AFFONSO, Rui. **Op. cit.**, p. 3.

⁷⁵ GUEDES, Kelly Pereira; GASPARINI, Carlos Eduardo. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. **Economia Aplicada**, v. 11, n. 2, pp. 303-323, abr.-jun. 2007, p. 304.

⁷⁶ SOUZA, Celina. Os municípios foram os grandes vencedores da cadeia federativa a partir da Constituição de 1988. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 4, pp. 473-479, out./dez. 2011, p. 475. Entrevista concedida a Marco Acco. V. também ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Op. cit.*, p. 33.

Mas é preciso cuidado com a generalização. Quando se fala em "Estados" ou

"Municípios", no plural, não se pode perder de vista a enorme disparidade entre eles. Somando-

se as receitas primárias de todos os Estados e do Distrito Federal⁷⁷, só cerca de 25% delas são

obtidas por transferências. No entanto, 9 unidades da federação têm de 50% a 80%,

aproximadamente, de suas receitas dependentes da repartição de rendas⁷⁸. Só em 2016, os

Estados do Sudeste responderam por mais de 50% de toda a arrecadação própria das unidades

federativas – sendo que São Paulo concentrou 30% de tudo o que os Estados e o Distrito Federal

arrecadaram. Quanto aos Municípios, em 2002, as transferências respondiam por mais de 80%

da renda pública no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ficando em cerca de 66,6% e 59,9% no Sul e

no Sudeste, respectivamente⁷⁹. Além disso, é preciso ter em conta a febre de emancipações

municipais observada depois da Constituição de 1988: os novos entes políticos passaram a dividir

os recursos repassados pelos Estados e pela União, reduzindo o que cabia aos demais.

Esse quadro poderia se justificar se as transferências gerassem a correção de

desigualdades. Mas não é isso o que se observa na prática – muito ao revés. Confiram-se algumas

observações pontuais⁸⁰:

FPE: passou os primeiros 27 anos de vigência da Carta sendo distribuído com base em critérios

políticos, nos termos da LC nº 62/1989, sem atenção às condições socioeconômicas dos Estados.

Ademais, a garantia de que 85% dos seus recursos fossem distribuídos no Norte, Nordeste e

Centro-Oeste, também gerava distorções porque, embora as duas primeiras regiões fossem

relativamente homogêneas e com baixo desenvolvimento, a terceira incluía Estados com grande

crescimento econômico, além do Distrito Federal, que é a unidade com maior renda per capita

do Brasil, sendo ainda destinatária de um fundo próprio (v. infra). O cenário só mudou depois

que o STF declarou a invalidade da situação⁸¹ e, em 2016, entraram em vigor as alterações

promovidas pela LC nº 143/2013. Ainda assim, a lei definiu coeficientes fixos por unidade, a

serem corrigidos pelo IPCA e por um fator correspondente a 75% da variação do PIB nacional no ano anterior ao da base de cálculo. Só o que resta depois dessa conta é que segue uma ratio

⁷⁷ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim das finanças dos entes subnacionais**: 2016. Versão final

- dez. 2017. Disponível em: https://goo.gl/jLQdXA>. Acesso em: 26 dez. 2017.

⁷⁸ Piauí, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Maranhão, Tocantins, Roraima, Acre e Amapá.

⁷⁹ GUEDES, Kelly Pereira; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Op. cit.**, p. 305.

80 Salvo quando indicado em outras notas, as informações abaixo foram extraídas de MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Brasília, abr. 2008. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Textos

para Discussão, n. 40. Disponível em: http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

81 STF, DJ 30 abr. 2010, ADI 875/DF, ADI 1.987/DF, ADI 2.727/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes; e STF, DJ 7 maio 2010, ADI 3.243/MT, Rel. Min. Gilmar Mendes.

redistributiva, combinando fatores relativos à população e ao inverso da renda domiciliar per

capita⁸².

FPM: sua regulamentação gera um viés favorável a Municípios com menor população, quaisquer

que seiam suas condições socioeconômicas. Isso foi um grande estímulo à febre de

emancipações mencionada acima - em alguns Estados, os novos Municípios com menos de

10.800 habitantes tomaram para si parcelas muito significativas do FPM. Isso chegou a 53,2% no

Tocantins, a 36,5% no Piauí e a 19,9% no Rio Grande do Sul⁸³. Como os Municípios menores não

são os mais pobres, e os maiores, muitas vezes, compensam a situação com uma boa

arrecadação, os Municípios médios são os grandes prejudicados. Ademais, o peso proporcional

das despesas fixas do Poder Público nos entes menores é maior, gerando ineficiências. Também

saem perdendo as cidades das periferias metropolitanas, que não têm uma economia forte e, por

isso, apresentam base tributária e capacidade de arrecadação baixas, mas uma alta demanda por

serviços públicos.

Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF): a pretexto de compensar o Distrito pelos custos

de infraestrutura necessários à sede dos Poderes da União, a Carta exige que esta preste

assistência financeira àquele por meio de um fundo próprio (art. 21, XIV). O FCDF — que, em

2006, respondeu por nada menos que 41% da receita corrente do Distrito – se alia à absorção da

Justiça e do Ministério Público distritais pela União para tornar essa unidade um *outlier* em tema de receita *per capita*: no Distrito Federal, em 2006, ela chegou a R\$ 5,4 mil/habitante, quando

Roraima, o segundo lugar, tinha pouco mais da metade disso (R\$ 3,2 mil/habitante). Como o

Distrito também é o campeão na arrecadação *per capita*, não há justificativa para transferências federais tão altas. Em comparação, o Entorno do Distrito Federal sofre os efeitos populacionais

da proximidade com a Capital, mas tem uma arrecadação irrisória, assim como baixas

transferências (inclusive do FPM), sendo uma das regiões mais violentas e pobres do país. A

disparidade entre o PIB *per capita* do Distrito e o do Entorno era a maior do Brasil em 2011 e

saltou de 607,2% em 1999 para 802,1% em 200984. E quem recebe cuidado especial (e

desnecessário) é o Distrito Federal? Não faz sentido.

Transferências diretas: a transferência do ICMS para os Municípios – que é a mais expressiva,

superando o FPM - não tem propósito ou efeito redistributivo; como ela é repartida

82 V. LC nº 62/1989, art. 2º (na redação dada pela LC nº 143/2013).

83 BRANDT, Cristina Thedim. Op. cit., pp. 68-70.

84 BRASÍLIA sustenta maior renda per capita e tem periferia mais pobre do país. Correio Braziliense, 18 dez.

2011. Disponível em: https://goo.gl/3U7Tt4>. Acesso em: 3 mar. 2018.

Revista Publicum

principalmente com base no valor adicionado, no território de cada Município, nas operações de

circulação de mercadorias e nas prestações de serviços (fatos geradores do ICMS)85, trata-se de

uma transferência que reflete a força econômica dos Municípios e, na prática, beneficia os mais

desenvolvidos. Algo semelhante ocorre com o IPVA, ITR, o IRRF e o IOF-Ouro que, no entanto,

respondem por valores médios baixos (cerca de R\$ 14,00 per capita), que nem justificam os

custos de sua distribuição.

Sobreposição de distorções: pequenos Municípios com uma atividade geradora de grande receita

de ICMS receberão boas parcelas desse tributo e ainda elevadas quantias do FPM. Curiosamente,

portanto, os entes menores e desenvolvidos acabam sendo beneficiados pelas duas

transferências, sendo que não há lógica em atribuir maior parcela do FPM aos Municípios com

grande geração de ICMS.

Tudo isso justifica uma reflexão geral sobre o financiamento dos entes políticos no Brasil,

com as transferências constitucionais no centro do debate. Ao contrário do que se supõe, elas

não têm – em tese ou na prática – um papel redistributivo. Ademais, como se observou em

estudos recentes, seu uso em grande proporção no país efetivamente estimula o aumento da

máquina pública⁸⁶, ao mesmo tempo em que incrementa a ilusão fiscal e o efeito flypaper⁸⁷.

Quando o dinheiro entra sem esforço, não há por que se ocupar de fortalecer a capacidade de

arrecadação. Mas nem por isso o sistema se reverte em benefício da população – em vez de

serem "repassadas" à população local na forma de uma desoneração fiscal, essas transferências

geram um incentivo para que se gaste ainda mais.

Conclusão

O presente estudo buscou fazer um diagnóstico panorâmico da federação brasileira aos 30 anos

da Carta de 1988. A pergunta que se pretendia responder era: a quem serve um federalismo em

que teoria e prática andam tão divorciadas? A resposta parece bem clara: os grandes

beneficiários do sistema são o Distrito Federal e os Municípios – principalmente os menores,

localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Além de super-representadas no

⁸⁵ CF/88, art. 158, parágrafo único, I. Nos termos do art. 3º, § 1º, da LC nº 63/1990, o "valor adicionado" corresponde, em geral, ao valor das mercadorias saídas, somado ao das prestações de serviços, no território

do Município, subtraído o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil; quanto à tributação simplificada das microempresas e empresas de pequeno porte, e nas situações em que os controles de

entrada sejam dispensados, o "valor adicionado" corresponde a 32% da receita bruta.

⁸⁶ Sobre o tema, v. GUEDES, Kelly Pereira; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Op. cit.**, especialmente pp. 318-319.

⁸⁷ ARAUJO, Jevuks Matheus; SIQUEIRA, Rozane Bezerra. **Op. cit.**, p. 212 e ss.

Revista Publicum

Congresso, essas áreas são favorecidas por aportes elevados e praticamente aleatórios de

recursos, e dispõem de uma autonomia constitucional bastante relevante. Essa conclusão deveria

- ao menos - acender um sinal amarelo: em um país que se construiu sobre relações

clientelistas, baseadas no poder de base municipal dos coronéis, o excesso de competências, de

forca política e de recursos discricionários voltado aos Municípios menores pode ser uma forma

de reproduzir esses problemas – que, tudo indica, continuam a ser determinantesno Brasil⁸⁸.

Mas, e do outro lado, quem perde na federação? Em um primeiro momento, a União teve

prejuízo, mas soube encontrar saídas (nem sempre constitucionais) para dar a volta por cima. Já

os Estados, presos entre a centralização do poder na União e a progressiva autonomia dos

Municípios, e sem poderem contar com um fundo com o FCDF, são os grandes perdedores do

sistema. Prejudicados também foram os Municípios mais pobres - que nem sempre são os

menores ou menos populosos -, principalmente os situados nas periferias metropolitanas: no

seu caso, a enorme responsabilidade que recai sobre os entes locais é potencializada pela

violência e por uma grande demanda por serviços públicos, mas eles não têm um afluxo de

recursos minimamente compatível com a sua condição. Outros grandes perdedores são: a

democracia, já que as principais decisões do país são tomadas por um Congresso com baixíssima

representatividade; e a eficiência na gestão pública, diante do estímulo ao crescimento

desnecessário dos gastos e sua desvinculação da qualidade dos serviços prestados.

Referências

AFFONSO, Rui. Os Municípios e os desafios da federação no Brasil. São Paulo em perspectiva, v.

10, n. 3, pp. 3-10, 1996.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação?, Revista de Sociologia e

Política, v. 24, pp. 29-40, jun. 2005.

ALMEIDA, Renata Neri de. Os efeitos das transferências intergovernamentais nas finanças públicas municipais brasileiras. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 33,

n. 4, pp. 52-72, out./dez. 2015.

ARAUJO, Jevuks Matheus; SIQUEIRA, Rozane Bezerra. Demanda por gastos públicos locais: evidências dos efeitos de ilusão fiscal no Brasil. Estudos Econômicos, v. 46, n. 1, pp. 189-219,

jan./mar. 2016. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0101-416146116jar

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Federalismo e princípio da simetria: entre unidade e

diversidade. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Orgs.).

Estado constitucional e organização do poder. São Paulo: Saraiva, 2010.

88 AVELAR, Lúcia. Lentas mudanças: o voto e a política tradicional. Lua Nova, n. 49, p. 195-224, 2000.

ARRETCHE, Marta. Federalism, bicameralism, and institutional change: general trends and one case-study. Brazilian Political Science Review , v. 4, n. 2, pp. 10-31, 2010.
Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira, Revista de Sociologia e Política , v. 24, pp. 69-85, jun. 2005.
The veto power of sub-national governments in Brazil: political institutions and parliamentary behaviour in the post-1988 period. Brazilian Political Science Review , v. 1, n., pp. 40-73, 2007.
AVELAR, Lúcia. Lentas mudanças: o voto e a política tradicional . Lua Nova, n. 49, p. 195-224, 2000.
BARCELLOS, Ana Paula de. Controle social, informação e Estado federal . A interpretação das competências político-administrativas comuns. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo. Vinte anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Boletim das finanças dos entes subnacionais : 2016. Versão final – dez. 2017. Disponível em: https://goo.gl/jLQdXA . Acesso em: 26 dez. 2017.
Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas do eleitorado [2014]. Disponível em: https://goo.gl/p1Ug9J . Acesso em 17 jan. 2018.

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**, v. 47, n. 187, jul./set. 2010.

BRASÍLIA sustenta maior renda per capita e tem periferia mais pobre do país. **Correio Braziliense**, 18 dez. 2011. Disponível em: https://goo.gl/3U7Tt4>. Acesso em: 3 mar. 2018.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, v. 8, n. 16, pp. 46-85, jul./dez. 2006.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. **A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação**. In: Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais. Brasília: ENAP, 2009.

GUEDES, Kelly Pereira; GASPARINI, Carlos Eduardo. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. **Economia Aplicada**, v. 11, n. 2, pp. 303-323, abr.-jun. 2007. IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/panorama. Acesso em: 17 jan. 2018.

IZUMI, Maurício Yoshida. Os **determinantes do comportamento parlamentar no Senado brasileiro (1989-2010)**. 2013. Tese (Doutorado) — Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

LIMA, Maria Helena Palmer; SILVA, Jorge Kleber Teixeira. **Evolução do marco legal da criação de municípios no Brasil**. In: IBGE, Atlas nacional do Brasil Milton Santos: 2010. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/apps/atlas nacional/>. Acesso em: 20 fev. 2018.

MAGALHÃES PIRES, Thiago. As competências legislativas na Constituição de 1988: uma releitura de sua intepretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional contemporâneo. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

______. Federalismo, flexibilidade e assimetria no direito brasileiro: agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 275, pp. 125-154, maio/ago. 2017.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Brasília, abr. 2008. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Textos para Discussão, n. 40. Disponível em: http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. **A constitucionalização das políticas públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

NICOLAU, Jairo Marconi. **As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados brasileira**. Dados, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: .Acesso em: 20 fev. 2018. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000300006">http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000300006

REIS, José Carlos Vasconcellos dos. **O princípio da simetria: verdade ou mito?** Fórum Administrativo, v. 15, n. 167, p. 53-65, jan. 2015.

SERRA, José. As vicissitudes do orçamento. **Revista de Economia Política**, v. 13, n. 4 (52), p. 143-149, out./dez. 1993.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 42, n. 2, 1999. Disponível em:https://bit.ly/2HTAaID>. Acesso em: 10 jan. 2018.

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 44, n. 3, pp. 513-560, 2001.

_____. Os municípios foram os grandes vencedores da cadeia federativa a partir da Constituição de 1988. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 4, pp. 473-479, out./dez. 2011, p. 475. Entrevista concedida a Marco Acco.

UNITED STATES. House of Representatives. **Representatives apportioned to each state (1st to 23rd Census, 1790–2010)**. Disponível em: https://goo.gl/St1Cbv. Acessoem: 23 fev. 2018.

Enviado em: 04.05.2018 Aprovado em: 31.05.2018