



Matheus Silva Cadedo

**REPARTIÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS E
REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS:
Uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal
Federal acerca da distribuição das transferências
intergovernamentais da União**

**Monografia apresentada
à Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP,
sob a orientação do
Professor Conrado
Tristão.**

**São Paulo,
2020**

Resumo e Palavras-chave

Resumo: Esta monografia discute os elementos que as formas de distribuição das transferências intergovernamentais da União devem possuir para se adequarem ao federalismo cooperativo brasileiro. São trazidos os efeitos e critérios que o Supremo Tribunal Federal considera necessários para compatibilizar a divisão de recursos federais com o sistema federativo do Brasil. Para tal, foram analisados três casos principais: o julgamento conjunto das ADIs 875, 1987, 2727 e 3243; a ACO 648 e a ADPF 188 (com julgamento ainda não concluído). O Estudo dos casos nos possibilitou concluir que o STF vem apresentando um entendimento uniforme sobre o tema. Para o Tribunal, as transferências intergovernamentais da União devem gerar um efeito equalizador, possibilitando que entes federados mais pobres (com menor disponibilidade financeira), tenham capacidade de oferecer serviços públicos iguais aos oferecidos pelos mais ricos (com maior disponibilidade financeira). Por fim, são apresentados quatro critérios secundários que, nas análises realizadas pelo Tribunal, são considerados para verificar a compatibilidade da distribuição das transferências da União com o modelo de federalismo cooperativo. Estes critérios refletem características como a necessidade de que os métodos de distribuição se valham do uso de dados atualizados; estabelecimento de relações per capita; vedação à cálculos que envolvam a arrecadação tributária realizada nos entes subnacionais, entre outros. Por fim, é proposta uma agenda futura de pesquisa.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal; Federalismo Cooperativo; Transferências intergovernamentais da União; distribuição de recursos federais; efeitos; critérios.

Ações analisadas: Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 875, 1987, 2727 e 3243 (Julgamento conjunto); a Ação Cível Originária (ACO) 648 e a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 188 (Julgamento não concluído).

Agradecimentos

Nada do que fazemos na vida é "obra própria". Esta monografia não poderia ser exceção à regra. Durante os meses que percorreram esta jornada, foram diversas as contribuições, carinhos e palavras de apoio. Tenho a honra e a felicidade de conviver com pessoas iluminadas. Eu nada seria sem elas.

Começo agradecendo às duas pessoas sem o qual este trabalho não teria sido concretizado: meu Orientador Conrado Tristão e minha Tutora Andressa Scorza. Não poderia pensar em pessoas melhores!

Andressa sempre atenciosa, desde os primeiros dias de SBDP. Com suas mensagens de apoio, seus elogios e suas reuniões, tive a coragem de seguir em frente por caminhos que, às vezes, nos parecem tortuosos. Andressa, porém, sempre me fez seguir a direção certa. Minha gratidão, por isso, é imensurável.

Conrado foi outro presente que a Escola de Formação me proporcionou. Se você, leitor, conseguir compreender os textos expressos neste trabalho, é, em grande parte, devido à atenção, disponibilidade e esforço imensurável deste orientador. Foram aprendizados enormes que levo para a vida.

A Capacidade técnica e intelectual destas duas pessoas que cito é enorme. Mais uma vez, demonstro minha gratidão, de coração, pelos dois.

Esta monografia também não teria sido possível sem o apoio de familiares e amigos.

Peço primeiro, perdão aos meus pais, irmãos e irmã pelos momentos de distância e de convivência privada, bem como pelas minhas variações de humor. Meu conforto é saber do apoio que vocês me proporcionam para traçar meus caminhos de vida.

Faço, aqui, um agradecimento especial à minha mãe, esta mulher que sempre confiou em mim e que nunca, por segundo sequer, duvidou de minhas capacidades em todos estes anos.

Por fim, faço um agradecimento especial aos amigos e amigas que sempre me apoiaram e que, mesmo sem terem consciência, me auxiliam em momentos difíceis.

Não poderia deixar de citar, aqui, minha querida amiga Mie. O que seria de mim sem as nossas ligações, nossas conversas de gente "doida" e nossas risadas? Também faço um agradecimento especial ao meu amigo Mauro José, de Minas Gerais, que toda semana me liga, de noite, com o típico "Como vai Doutor?" Bem sabe ele que de "Doutor" nada tenho e que muito menos espero ter.

Caso fosse fazer jus à justiça, inúmeros seriam outros os nomes citados. Uso essas linhas finais, entretanto, para fazer uma última homenagem aos meus avós. Dedico esta Monografia, especialmente, para Gislene Gonçalves Silva, cujo amor demonstrado por mim é imensurável e indescritível com palavras.

Nada do que fazemos vida é "obra própria". Também eu nada seria sem minha fé em Deus e nos inúmeros milagres proporcionados nesta família. Que eu nunca esqueça que a paz, o amor e a simplicidade devem ser os guias de minha vida.

Se você chegou até aqui, mando um último recado final, mas não menos importante: Faça parte da SBDP! As pessoas que conhecerá são mágicas!

Lista de Abreviaturas

ADI- Ação Direta de Inconstitucionalidade

ACO- Ação Cível Originária

ADCTs- Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

ADPF- Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental

Art.- Artigo

AGU- Advocacia Geral da União

CF/88- Constituição Federal de 1988

EC- Emenda Constitucional

EF- Escola de Formação

FUNDEF- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNDEB- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FNE- Fundo Nacional de Educação

FPE- Fundo de Participação dos Estados

IPI- Imposto sobre Produtos Industrializados

IR- Imposto de Renda

ICMS- Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços

Min.- Ministro

Nº- Número

VMAA- Valor Mínimo Anual por Aluno

PEC- Proposta de Emenda à Constituição

PGR – Procurador Geral da República

SBDP- Sociedade Brasileira de Direito Público

STF- Supremo Tribunal Federal

Sumário

Introdução:	7
Capítulo. 1- Método	11
1.Tema, Pergunta de Pesquisa e Hipótese:	11
2.Recorte metodológico:	12
a.As transferências intergovernamentais da União.....	12
b.Recorte das decisões:	15
c.Análise das decisões	18
Capítulo. 2- O Caso FPE (Fundo de Participação dos Estados)	19
1.Breve Panorama	19
2.Regime Jurídico	20
3. Alegações das Partes	24
4. Voto dos Ministros	27
a.Como o modelo constitucional de federalismo, adotado pelo Brasil, opera em matéria financeira?	28
b. Quais externalidades o rateio de recursos do FPE não deve gerar?.	31
c. Que elementos objetivos devem ser considerados na definição do método de rateio, de forma a se compatibilizar com o federalismo brasileiro?	33
d.Incompatibilidade da LC Nº62/89 com o federalismo cooperativo: a Lei segue as determinações apresentadas nas questões anteriores ? ..	36
5. Conclusão Parcial	41
Capítulo. 3 - O caso “Complementação do FUNDEF”	43
1.Breve Panorama	43
2.Regime Jurídico:	44
3.Alegações das partes	50
4.Votos dos Ministros	52
a.Quais os objetivos do FUNDEF?	54

b.Como atingir os Objetivos do FUNDEF?	56
c.Qual método de Cálculo do VMAA mais se adequa aos objetivos do FUNDEF?.....	58
5. Conclusão Parcial	64
Capítulo. 4- O Caso “Salário Educação”.....	67
1.Breve Panorama	67
2.Regime Jurídico	68
3.Alegações das Partes	72
4.Votos dos Ministros	74
a.A distribuição do salário-educação é um instrumento do federalismo cooperativo? Se sim, qual a justificativa?	75
b.Sendo um instrumento do federalismo cooperativo, que efeitos a distribuição de recursos do salário-educação deve proporcionar?.....	79
c.Qual o método de cálculo adequado do federalismo cooperativo? Uma revisão das questões anteriores.	81
5. Conclusão Parcial	84
Capítulo. 5- Conclusão: Qual o entendimento do STF sobre a distribuição das transferências intergovernamentais da União?	86
1.Qual era a nossa proposta inicial de pesquisa?.....	86
2. Critérios:.....	88
3.Quadro-Síntese:	92
4.Um Ponto que não se mostrou constante nos casos analisados	93
5.Limitações desta monografia	94
Capítulo. 6- Proposta de uma Agenda de Pesquisa Futura	96
Referências bibliográficas:	99

Introdução:

A Constituição Federal de 1988 instituiu o que muitos autores chamam de federalismo cooperativo¹ ou de integração, pelo qual os entes da federação brasileira (Municípios, Estados e União), deveriam cooperar para o atingimento de certos fins comuns, como o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Nesse sentido, o próprio art. 3º, inciso III, da Carta Magna menciona que a erradicação das desigualdades sociais e regionais constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Para se alcançarem tais metas constitucionais, haveria um **papel redistribuidor do Governo Central**, de forma a combater as desigualdades e a competição predatória por receitas entre as diferentes unidades subnacionais. Com isso, a **União desempenharia um papel de destaque ao dar suporte fiscal e financeiro às unidades federadas mais pobres**. Destaca Marta Arretche, por exemplo, que²:

Estas evidentes desigualdades revelam que há um trade-off entre a redução das desigualdades territoriais e a plena autonomia dos governos locais. O **papel redistributivo do governo federal** parece ser uma condição para **reduzir desigualdades interjurisdicionais de receita** e, por consequência, a desigualdade de acesso dos cidadãos a serviços públicos no interior de um Estado-Nação. Grifo nosso.

Em resumo, tem-se que a estrutura federativa brasileira seria fundamental na redução das desigualdades sociais e regionais. Para isso, a União teria um papel redistributivo, privilegiando, na distribuição de recursos fiscais federais, os Estados e Municípios mais pobres, de forma a **compensar as disparidades de receitas entre estes e as outras subunidades federativas**.

¹Para se ter uma noção teórica do federalismo cooperativo, veja-se: ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. 3. ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 510.

²ARRETCHÉ, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, pp. 587-620, 2010, p. 611.

É nesta seara que surgem as transferências intergovernamentais da União, a serem tratadas nesta monografia.

Considerando o federalismo cooperativo brasileiro, lógica por trás dessas transferências é a seguinte: (1) os Estados e Municípios brasileiros são desiguais (social, financeira e economicamente). (2) A União tem o dever de reduzir tais desigualdades. (3) Para tal, o governo central deve distribuir mais recursos para unidades federativas mais pobres, de forma que estas possam utilizá-los para investirem e estabelecerem políticas regionais de desenvolvimento social e econômico. (4) Assim, conclui-se que Estados e Municípios mais pobres, detentores de inúmeros déficits sociais, possuem, em regra, menor arrecadação tributária direta, o que é compensado pelas transferências intergovernamentais. Isso é o que alguns autores chamam de cooperação financeira, como defende Gustavo Bercovici³.

O intuito desta monografia é se aprofundar na lógica de como o STF interpreta a distribuição das transferências intergovernamentais realizadas pela União. Mesmo que se tenha em mente os objetivos dessas transferências, o grande desafio é saber como realizá-las, de forma a concretizar os primados do federalismo cooperativo brasileiro. Como dividi-las? Distribuí-las? Quais critérios devem ser considerados para estabelecer um cálculo de distribuição? Que efeitos financeiros essas transferências devem gerar?

Metaforicamente, a União tem um grande “bolo” de recursos que deve ser dividido com os outros entes da federação. Ao determinar uma forma repartição desse bolo, o governo central acaba por distribuir diferentes “fatias” do mesmo para os diversos entes federados. É aqui que surgem os problemas.

Estados da federação que se sentem prejudicados com os métodos e formas de distribuição e rateio de recursos federais ingressam com ações no Supremo Tribunal Federal (STF), defendendo a incompatibilidade dos mesmos com os ditames constitucionais.

³ *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003, p. 239.

Neste âmbito, são diversas as alegações de que os critérios de e formas de distribuição das transferências intergovernamentais não se adequam à redução das desigualdades regionais e sociais, em violação ao modelo federativo brasileiro de cooperação.

É tendo em mente este conceito que esta monografia se debruça sobre 3 ações principais debatidas no STF: O julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 875, 1987, 2727 e 3243; a Ação Cível Originária (ACO) 648 e a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 188, esta última com julgamento ainda não concluído.

Todas as ações tratam da distribuição de transferências intergovernamentais da União. Os acórdãos e votos disponibilizados foram analisados detalhadamente, de forma a se extrair o entendimento do STF acerca da adequação ou não de certos modos de distribuição das transferências com o federalismo cooperativo.

O primeiro capítulo nos revela a pergunta de pesquisa, hipótese e recorte metodológico adotado nesta monografia.

O segundo capítulo nos traz a análise do julgamento conjunto das ADIs 875, 1987, 2727 e 3243. O Acórdão analisado diz respeito à repetição, por parte da União, de recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) aos entes estaduais da federação brasileira.

O terceiro capítulo revela análise da ACO 648. Esta debate a forma de complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), por parte da União.

O quarto capítulo nos traz a análise da ADPF 188, com julgamento ainda não concluído. A ação discute a forma de distribuição dos recursos provenientes do salário-educação, por parte da União.

O quinto capítulo consubstancia uma conclusão das análises realizadas, revelando pontos de convergência e divergência encontrados nos casos analisados. A partir disso, são definidos entendimentos do Supremo Tribunal Federal acerca dos efeitos e critérios que transferências intergovernamentais da União devem gerar e seguir para se adequarem ao modelo federativo brasileiro por cooperação.

Por fim, o sexto e último capítulo desta monografia proporá uma agenda futura de pesquisa para aqueles que venham a se interessar pelo tema, com base em discussões que ainda estão por ser iniciadas no STF.

Capítulo. 1- Método

1. Tema, Pergunta de Pesquisa e Hipótese:

Resumidamente, este trabalho objetiva saber de que forma, para o Supremo Tribunal Federal, **as transferências intergovernamentais da União se adequam aos objetivos do federalismo cooperativo brasileiro**. Para tanto, foi realizada a seguinte pergunta de pesquisa: Para o STF, quais são os elementos que a forma de distribuição das transferências intergovernamentais deve possuir para se compatibilizar com o federalismo cooperativo brasileiro?

Por “elementos”, busco **saber tanto os efeitos práticos que estas transferências devem proporcionar, em matéria financeira, como os critérios que uma determinada forma de distribuição de recursos da União deve seguir para possibilitar o cumprimento dos ditames do federalismo cooperativo brasileiro**.

Também são estabelecidas algumas **sub-perguntas como: (I)** Qual é a margem de discricionariedade para o legislador e o gestor estabelecerem critérios federais de repartição, sem violar o preceito constitucional de “redução das desigualdades regionais”? **(II)** Em que situações o STF afasta critérios federais de repartição, com base na alegação de redução das desigualdades regionais? **(III)** Quais devem ser os efeitos práticos da distribuição das transferências intergovernamentais da União?

A partir da resposta a essas perguntas, pretende-se vislumbrar algumas hipóteses. A primeira, quanto aos efeitos da distribuição de recursos federais, é a de que o STF verifica se os mesmos promovem uma redistribuição equitativa de receitas entre os diferentes entes federados. Com isso, os Estados e Municípios mais ricos não poderiam ter uma receita proporcional maior do que os mais pobres, ensejando verdadeira possibilidade de redução das desigualdades regionais.

Também se considera, como hipótese, que o Supremo garante certa liberdade para que o Legislativo e o Executivo adotem os critérios de

redistribuição que presumam mais adequados, respeitados os elementos descritos no parágrafo anterior, não se interferindo demasiadamente na definição de tais critérios (sem o devido ônus argumentativo).

2. Recorte metodológico:

a. As transferências intergovernamentais da União.

Conforme expresso na introdução, esta monografia visa estudar a **conformação** das transferências intergovernamentais com o modelo federativo cooperativo brasileiro, que visa a redução de disparidades regionais e sociais. Justamente por isso, **foram selecionados apenas casos envolvendo transferências intergovernamentais realizadas pela União, excluindo-se as transferências realizadas por Estados aos Municípios.**

Esse recorte foi adotado em vista de a Constituição Federal não determinar que estas últimas receitas sejam distribuídas visando a redução das desigualdades regionais (como se observa no art. 158, parágrafo único, inciso II). Enquanto o rateio e distribuição de tributos da União deve objetivar a promoção do equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios (art. 161, inciso II), se alinhando ao primado de redução das desigualdades regionais (art. 3, inciso III), a mesma exigência não se verifica quanto à distribuição de recursos provenientes das entidades subnacionais.

Essas últimas têm liberdade para definir critérios próprios de repartição, sem que se tenha algum requisito ou objetivo prévio estabelecido pelo texto constitucional⁴. Além disso, é a União que desempenha papel fundamental de promover a diminuição das desigualdades regionais e não Estados ou Municípios.

⁴Destaca-se que Estados também possuem a obrigação de realizar transferências para os municípios. Estas, entretanto, não precisam observar critérios de redução das desigualdades regionais dentro do próprio Estado. É o que dita, por exemplo, o art. 158, IV, da Constituição, ao determinar a repartição da arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), com municípios, podendo lei estadual dispor, livremente, sobre os critérios de rateio em relação à ¼ dos valores repassados.

Podemos observar isso com os exemplos de distribuição de certas transferências intergovernamentais como o salário-educação e a complementação, pela União, de recursos do FUNDEB transferidos a certos Estados (art. 60, inciso V, ADCT). Assim, como visto na introdução desta monografia, **a União é a unidade federativa que desempenha papel redistributivo central, visando à redução das disparidades regionais.**

Feito este recorte, também se faz necessário aprofundar **o que e quais são as transferências intergovernamentais realizadas pela União.** Destaca-se, como se exporá, que **nem todos os modelos de transferências intergovernamentais da União foram tratados nesta monografia.**

Um **primeiro grande bloco de transferências** é feito a partir da partição de receitas tributárias da União⁵. Esta divisão se dá, principalmente, **pelos chamados Fundos de Participação**⁶. Como exemplo, tem-se que 25% da arrecadação de tributos federais relacionados com a atividade industrial, sobretudo o IPI, constituem o chamado Fundo de Participação dos Estados (FPE), enquanto outros 25% constituem o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). No segundo capítulo desta monografia trataremos do caso FPE, que versa justamente sobre este modelo de transferências.

Outro grande bloco de transferências intergovernamentais está relacionado com a **execução de certas políticas públicas específicas**, sobretudo nas áreas da saúde e educação. A União, nestes casos, desempenha importante **papel redistributivo e supletivo** para garantir o financiamento da execução de certas políticas públicas. Também

⁵Destaca-se que Estados também possuem a obrigação de realizar transferências para os municípios. Estas, entretanto, não precisam observar critérios de redução das desigualdades regionais dentro do próprio Estado. É o que dita, por exemplo, o art. 158, IV, da Constituição, ao determinar a repartição da arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), com municípios, podendo lei estadual dispor, livremente, sobre os critérios de rateio em relação à ¼ dos valores repassados.

⁶Destaca-se que certas porcentagens de participação das transferências intergovernamentais são híidas e determinadas pela própria Constituição, não estando sujeitas à discricionariedade legislativa e executiva para se determinar os critérios e as formas de rateio desses recursos entre as diferentes unidades da federação. O art. 159, II, da Constituição, por exemplo, determina que 10% do IPI arrecadado pela União seja distribuído entre os Estado, de forma proporcional às exportações de produtos industrializados feitas por realizadas por cada um. Nestes casos, não cabem discussões acerca de critérios distributivos para combaterem às desigualdades regionais.

se visa, com isso, a diminuição de desigualdades regionais e sociais⁷, como se observa na busca pela equalização dos sistemas de ensino nas diferentes unidades da federação.

Os capítulos 3 e 4 desta monografia analisam casos que se inserem neste segundo bloco. Até 2006⁸, havia no Brasil o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que incluía repasses de recursos federais aos entes estaduais e municipais (a título de complementação). Esse será o tema o de capítulo. 3. Já o capítulo. 4 trata da distribuição de recursos da contribuição do salário-educação, por parte da União, aos Estados e Municípios.

Por fim, temos um **terceiro grupo de transferências intergovernamentais da União que não foi tratado nesta monografia**. Tratam-se daquelas transferências que não estão disponíveis a todos entes da federação, mas que **beneficiam apenas uma região geográfica específica do país**. São os fundos de financiamento regional (que podem priorizar macrorregiões que englobam um grupo de Estados), incentivos, isenções fiscais (transferências indiretas), entre outros⁹.

Justamente por isso, este último grupo de transferências da União foi descartado para fins de análise desta monografia. Isso porque este trabalho visa ter uma análise mais abrangente das transferências intergovernamentais, não buscando entendimentos setorializados (que afetam apenas algumas unidades da federação), mas sim considerações a nível nacional.

Para ter um entendimento mais geral da conformação das transferências intergovernamentais ao federalismo cooperativo brasileiro,

⁷Nesse ponto, destaca Luiz Araújo que: "o federalismo na área educacional teria como um dos seus suportes a atuação da União para garantir a equalização de oportunidades educacionais [...] por meio da sua função redistributiva e supletiva. A função redistributiva irá desembocar no estabelecimento de uma política de fundos complementados por recursos federais". Araújo, Luiz. O federalismo, os fundos na educação e a diminuição das desigualdades. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 6, n. 10, p. 49-63, jan./jun. 2012.

⁸A partir de 2006, foi constituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com abrangência maior e substituidor do antigo fundo.

⁹Vejam-se, por exemplo, o art. 159, I, alínea "c" da CF que estabelece os Fundos de Desenvolvimento das Regiões Norte, Centro-Oeste E Nordeste ou o art. 151. I, da CF que autoriza a concessão de incentivos fiscais, visando-se "promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País".

portanto, privilegiaram-se, na seleção de casos, ações que debatessem a distribuição de transferências da União, nos termos do primeiro e segundo blocos aqui apresentados.

b. Recorte das decisões:

Para seleção dos Acórdãos, no Supremo Tribunal Federal,¹⁰ foram utilizadas as chaves de pesquisa “Federalismo Fiscal” E “desigualdades regionais” E “equalização regional” E “critérios de distribuição de recursos”.

Posteriormente, junto aos termos, foi utilizada a chave de legislação (em pesquisa avançada), com base no art. 3º, inciso IV da Constituição (norma geral que fundamenta a busca pela redução das desigualdades regionais).

Por fim, resolveu-se utilizar apenas o termo “Desigualdades Regionais” no campo geral de pesquisas do STF, de forma a se ampliar ao máximo os possíveis resultados encontrados¹¹.

Desta pesquisa, foram identificados 39 Acórdãos. Destes, 24 diziam respeito à concessão irregular de incentivos fiscais, tema referente à chamada “guerra fiscal”. Os julgados, além de não dizerem respeito às transferências intergovernamentais realizadas pela União, também não possuíam uma análise de mérito acerca de questões envolvendo desigualdades regionais, sendo julgados com base em questões procedimentais.¹² Assim, foram desconsiderados para fins de análise.

Outros dois julgados não diziam respeito sobre questões financeiras, versando sobre concursos públicos e meio ambiente, também sendo desconsiderados.

¹⁰Resultado apresentado às 14h do dia 25 de maio de 2020. Foi utilizada a versão antiga de pesquisa jurisprudencial.

¹¹ O que foi feito em 30 junho de 2020, às 17h.

¹²Em suma, os incentivos são declarados ilegais por falta de autorização do CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária) para concessão dos mesmos. Apesar de serem levantados argumentos de combate às desigualdades regionais para se defender tais incentivos, as questões não chegam a ser debatidas pelo judiciário, graças à falta do requisito procedimental para concessão de tais isenções fiscais.

Do universo restante de julgados, foram descartados aqueles que tratavam de transferências realizadas pelos Estados aos Municípios¹³, pelos motivos de recorte metodológicos expostos anteriormente (o intuito desta transferência não é sempre o de combate às desigualdades regionais).

Feita essa triagem, chegou-se a uma amostra de 3 acórdãos que tratavam da distribuição de recursos públicos da União entre Estados e Municípios (transferências intergovernamentais da União). Os mesmos eram referentes às seguintes ações: ADIs 1.749-5 e 1967 (**Julgamento conjunto com 1 acórdão**); ADIs 875, 1887, 3243 e 2727 (**Julgamento conjunto com 1 acórdão**) e ACO 648 .

Outras duas ações, com julgamento ainda não concluindo, também foram adicionadas ao espectro de pesquisa, por apresentarem discussões na mesma esteira dos casos selecionados. Eram as mesmas: A ADPF 188, com apenas um voto proferido pelo Min. Edson Fachin, e as ADIs 4.917¹⁴, 4.916, 4.917, 4.918, 4.920 e 5.038 (**com apenas uma concessão de Liminar**).

¹³Como exemplo, citam-se os fundos de participações estaduais. São aqueles, por exemplo, compostos pela arrecadação do ICMS, imposto de titularidade exclusiva dos Estados. A Constituição não determina que tais recursos devam ser usados para o combate das desigualdades regionais (como se observa no art. 158, parágrafo único, inciso II). Assim, fundos de participação de arrecadação exclusiva de entidades locais e regionais (Estados e Municípios), não foram considerados para fins deste pré-projeto.

¹⁴Destaca-se que a cautelar foi concedida apenas em sede da ADI 4.917. As outras ações, entretanto, também tratam de temas afeitos. Todas decisões são de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, estando em pauta de julgamento conjunto no STF. Em suma, tem-se que em 2013 três ADIs foram ajuizadas questionando dispositivos da Lei 12.734/2012: A ADI 4.916, ajuizada pelo Governador do Estado do Espírito Santo, suscitou a impossibilidade de a maior parte dos royalties serem destinados aos Estados não produtores, conforme estabelecido pela supramencionada lei. A ADI 4.917 foi ajuizada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, pleiteando a declaração de inconstitucionalidade da lei no que tocava a distribuição dos royalties do petróleo. O Governador de São Paulo ajuizou a ADI 4.920, requerendo a não retroação da lei, vez que isto produziria efeitos sobre as concessões vigentes. Tal medida frustraria a expectativa de receita dos entes afetados em pleno exercício orçamentário, violando os princípios do equilíbrio orçamentário e a própria autonomia dos Estados. Também vale mencionar o ajuizamento de outras duas ações posteriores, que se encontram em pauta juntamente com estas mencionadas: a ADI 4.918 e a ADI 5.038, propostas, respectivamente, pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro e pela Associação dos Municípios com Terminais Marítimos, Fluviais e Terrestres de Embarque e Desembarque de Petróleo e Gás Natural. Por fim, também é interessante citar a ADI nº. 4.492, a qual ventilou sobre a inconstitucionalidade da nova distribuição de participações governamentais do petróleo (a cessão onerosa da União à Petrobras das atividades de pesquisa e lavra de petróleo). O dispositivo então discutido foi o art. 5º da Lei 12.276/2010, sob a assertiva de que seria afetado o regime de pagamento de participações especiais dos Estados e Municípios produtores.

A ADPF 188 foi adicionada ao rol de casos por tratar de uma transferência intergovernamental da União que visa o financiamento da educação básico, preenchendo todos os requisitos de recorte metodológico propostos nesta monografia. O caso foi identificado ao se realizarem pesquisas preliminares sobre o tema desta monografia.

Já a ação conjunta das ADIs 4.917, 4.916, 4.917, 4.918, 4.920 e 5.038 foram incluídas por estarem em evidência da mídia, nos últimos anos¹⁵. Trata-se do debate acerca da distribuição dos Royalties de Petróleo, por parte da União, aos Estados e Municípios brasileiros. A decisão conta apenas com uma Liminar, concedida pela Min. Cármen Lúcia, que suspendeu a então metodologia de distribuição de royalties.

Entretanto, conforme progredia o andamento desta monografia, algumas alterações, no universo de análise, foram realizadas. Após leitura prévia, percebeu-se que o julgamento conjunto das ADIs 1.749-5 e 1967 detinha discussões que não se adequavam aos propósitos desta monografia. O foco argumentativo não dizia respeito às transferências intergovernamentais, em si, mas sobre a possibilidade de a União vincular o gasto de tributos municipais e estaduais à determinadas áreas de investimento como a educação. Assim procedeu-se a retirada da decisão do universo de análise

Por fim, após conversa com o orientador e a tutora, decidiu-se não analisar as ações referentes aos royalties de petróleo. Isso porque não havia conteúdo de análise suficiente para se abstrair qualquer entendimento ou indício de argumentação sobre a conformação das transferências dos royalties com o federalismo cooperativo brasileiro (tema a que se propõe esta monografia).

Como já mencionado, a decisão contava apenas com uma liminar que não demonstrava tratar com profundidade das questões de direito material debatidas. Entretanto, resolveu-se fazer um capítulo final sugerindo o estudo mais aprofundado do tema em agendas de pesquisa futuras. Também foram tecidos, nesta parte, alguns comentários sobre possíveis

¹⁵Veja-se, por exemplo, uma notícia mais recente sobre o tema. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/stf-adia-julgamento-sobre-royalties-de-petroleo-24729498>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

problemáticas que o caso demonstra apresentar, em comparação com a jurisprudência do tribunal até então assente.

Em resumo, após todos os exercícios e recortes feitos, houve a análise de 3 casos representados pelas: ADIs 875, 1887, 3243 e 2727 **(julgamento conjunto com 1 acórdão)**, ACO 648 e ADPF 188.

Todos estes debatem transferências intergovernamentais distribuídas pela União, bem como a possível adequação ou não das formas de distribuição e seus efeitos financeiros com o federalismo cooperativo brasileiro (que preza pela redução de desigualdades sociais e regionais).

c. Análise das decisões

Esta pesquisa visa realizar uma interpretação qualitativa dos julgados em análise. Para facilitar o entendimento dos casos, a análise das ações selecionadas não foi feita por meio dos votos separados dos ministros, mas sim por categoria argumentativa.

Em realidade, o que se fazia era, primeiro, ler e fichar todo o acórdão. Depois, eram enumerados os argumentos e abstraídas perguntas-chaves daquele. A intenção, com isso, era dar melhor clareza aos temas e argumentações debatidas.

Em outras palavras, na descrição dos votos introduz-se uma pergunta, que é respondida por argumentações trazidas no acórdão.

Destaca-se que os capítulos de análise também contam com um subtema chamado "Regime Jurídico". Nestes tópicos são apresentadas as transferências intergovernamentais debatidas em cada caso. O intuito é que o leitor possa se situar sobre os institutos jurídicos debatidos, percebendo a lógica financeira envolvida em cada caso.

Por fim, cada capítulo de análise também conta uma conclusão, trazendo achados e relações comparativas das ações com julgados anteriores.

Capítulo. 2- O Caso FPE (Fundo de Participação dos Estados)

1. Breve Panorama

O julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 875, 1987, 2727 e 3243, marca o primeiro grande momento em que o Supremo Tribunal Federal (STF) analisou a divisão de recursos financeiros intergovernamentais, por parte da União, sobre o prisma da redução das disparidades regionais.

Em resumo, questionava-se o método de divisão dos recursos provenientes do Fundo de Participação dos Estados (FPE), entre os diferentes entes estaduais da federação brasileira.

O caso foi ao plenário do STF em agosto de 2010. O Tribunal, por maioria, declarou inconstitucional a metodologia de rateio vigente à época, defendendo a tese de que a mesma não se compatibiliza com a promoção do equilíbrio socioeconômico entre as diferentes unidades federativas, agravando as desigualdades regionais presenciadas no Brasil.

A análise do "Caso FPE" será dividida em quatro partes principais.

Na primeira, haverá uma imersão no regime jurídico identificado nas ADIs. Será explicitada a própria definição e lógica de funcionamento do Fundo de Participação dos Estados (FPE). As perguntas chave que o leitor deve ter em mente, nesta parte, são: (1) O que é o FPE; (2) Como era a forma de rateio vigente à época?

Em um segundo momento, serão sintetizadas as alegações das partes envolvidas no processo (União, Estados e órgãos de controle).

A terceira etapa, de análise, contará com um aprofundamento nos argumentos trazidos pelos Ministros do STF, ilustrando-se os principais pontos discutidos. Para tal, serão trazidas questões-chave que permearam a análise do Acórdão, com uma análise posterior da não compatibilidade da LC Nº62/89 com os apontamentos dados pelo Tribunal Constitucional.

Por fim, haverá uma conclusão com uma análise crítica do decidido. Em suma, cabe responder à questão: (3) O que o STF decidiu nesse julgamento?

2. Regime Jurídico

As ações tinham como objeto o art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º da Lei Complementar Nº62 de 1989¹⁶ que “estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação”. Os dispositivos questionados, mais especificamente, **estabeleciam** os critérios de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE), **situando** que:

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

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

II- 15% (quinze por cento) às Unidades da Federação integrantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;

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

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

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

Antes de adentrar o tema, entretanto, se faz necessário fazer uma pequena “tradução” do conteúdo normativo levantado, visto que estas

¹⁶BRASIL. 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, Brasília, DF, 28 dez. 1989.

disposições de direito financeiro não são banais, ou seja, não fazem parte do vocabulário usual dos operadores de Direito¹⁷.

Da leitura do artigo transcrito, surgem algumas indagações iniciais: afinal, o que é o Fundo de Participação dos Estados? Do que trata a Lei Complementar 62 de 1989? O que realmente está sendo questionado nas ADIs? É apenas após esse exercício elucidativo que se poderá compreender, com maior facilidade, os debates e teses fixadas no julgado.

A Constituição da República institui, em seu art. 159, inciso II, o chamado Fundo de Participação dos Estados. A Carta, à época do julgado¹⁸, estabelecia que:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 48% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

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

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

Ou seja, a União possui certos impostos e proventos federais sobre a renda e produtos industrializados. Mais precisamente, citam-se o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre produtos Industrializados (IPI). Do montante arrecadado com esses tributos, quase metade¹⁹ deve ser

¹⁷Cita-se, inclusive, que o direito financeiro não é disciplina obrigatória ou não recebe tratamento de destaque, como outras matérias tradicionais, na maioria das grades das principais Universidades brasileiras.

¹⁸A Emenda Constitucional 84 de 2014 fez uma pequena alteração no art. 159, inciso I, aumentando o percentual de entrega dos mencionados recursos federais de 48% para 49%.

¹⁹A composição se dá da seguinte forma: Do total arrecadado pela União com IR e IPI, 21,5% são destinados ao Fundo de Participação dos Estados. 22,5% são destinados ao Fundo de Participação dos municípios (FPM). 3% são destinados à programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Outros 1% também são destinados ao Fundo de Participação de Municípios no mês de Dezembro de cada ano. Somando-se as porcentagens, chega-se ao total de 48% previsto no art. 159, inciso I. Cabe ressaltar que ao aumentar a entrega de recursos da União ao nível de 49%, a

entregue, obrigatoriamente, aos entes federativos (estados e municípios) e a programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Cerca de 21,5 % do total arrecadado com o IR e IPI é destinado aos Estados da federação brasileira, o que se faz por meio de um fundo financeiro e contábil constitucional. Ou seja, se a União arrecada, por exemplo, 1.000 reais em IPI e IR, 215 reais serão enviados ao FPE.

A pergunta que surge a partir disso, entretanto, é: Como dividir esses 215 reais entre os 26 Estados da Federação brasileira mais o Distrito Federal? Em termos leigos, qual o tamanho do pedaço que cada Estado levará deste bolo de recursos?

A diretriz dessa partição vem disposta no art. 161 da Constituição. O mesmo determina que os critérios de rateio dos fundos de participação de Estados e Municípios devem ser estabelecidos em Lei Complementar, de forma a se objetivar o “*equilíbrio socioeconômico*”²⁰ entre Estados e entre Municípios.

A Lei Complementar que trata do tema, por sua vez, é a de Nº 64, promulgada no ano de 1989. Em resumo, devemos olhar para o art. 2º do diploma, questionado nas ADIs . Basicamente, o dispositivo estabelecia o seguinte: 85% dos recursos do FPE seriam destinados a Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, enquanto 15% seriam entregues aos Estados das regiões Sul e Sudeste. Cada Estado, por sua vez, teria sua participação nesses recursos definida através de um coeficiente percentual que foi fixado na própria Lei. A divisão, em sua redação original, se dava da seguinte forma:

Emenda Constitucional 84 de 2014 também estabeleceu uma transferência de 1% ao FPM em julho de cada ano (o que se deu posteriormente ao julgado).

²⁰A exigência do equilíbrio socioeconômico também traria algumas outras considerações importantes. Os critérios de partição de recursos do FPE deveriam se coadunar com a busca da redução das disparidades regionais entre os diferentes entes federativos, de forma que se vise a busca cada vez mais próxima de condições sociais e econômicas equânimes entre os diferentes Estados e Municípios. No âmbito estadual, isso significa dizer que Estados com menores índices sociais e econômicos e, possivelmente, com menor arrecadação tributária, devem ser privilegiados na distribuição de recursos (levam um pedaço maior do bolo), em detrimento dos Estados com os melhores índices econômicos e sociais.

Tabela 2 - Participação dos Estados na Distribuição do FPE Definida pela LC 62/89

Estado	Participação (%)	Estado	Participação (%)
Acre	3,421	Rio Grande do Norte	4,178
Amapá	3,412	Sergipe	4,155
Amazonas	2,790	Distrito Federal	0,690
Pará	6,112	Goiás	2,843
Rondônia	2,816	Mato Grosso	2,308
Roraima	2,481	Mato Grosso do Sul	1,332
Tocantins	4,340	Espírito Santo	1,500
Alagoas	4,160	Minas Gerais	4,455
Bahia	9,396	Rio de Janeiro	1,528
Ceará	7,337	São Paulo	1,000
Maranhão	7,218	Paraná	2,883
Paraíba	4,789	Rio Grande do Sul	2,355
Pernambuco	6,900	Santa Catarina	1,280
Piauí	4,321	TOTAL	100,000

Figura.1. Cadernos Gestão Pública e Cidadania²¹

Acontece que a LC Nº 62/89 também determinava que tais coeficientes fossem aplicados até o exercício financeiro de 1991. A partir de 1992 deveriam ser fixados critérios de rateio do FPE, com base na apuração das informações do Censo Demográfico de 1990. Ou seja, os coeficientes fixados na Lei Complementar seriam, apenas, provisórios. Posteriormente, dever-se-ia criar critérios que possibilitaram o cálculo futuro de outros coeficientes. O Congresso Nacional, entretanto, editou leis complementares posteriores que prorrogaram e acabaram por consolidar os coeficientes fixados em 1989, mantendo uma proporção fixa de recursos do FPE que cada Estado teria direito (LCs Nº 71/92; 72/93 E 74/94).

Em 2010, data de julgamento da ADI 875 e das ações associadas, era esse o contexto jurídico sobre o qual se deu o debate no Supremo Tribunal Federal, em relação à constitucionalidade da forma de rateio do FPE então vigente. Os coeficientes aplicados em 1989 se mantinham inalterados mais de 20 anos depois. Como resumo de toda a sistemática exposta neste tópico, podemos estabelecer o seguinte organograma:

²¹ **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, set./dez. 2018,397-412.

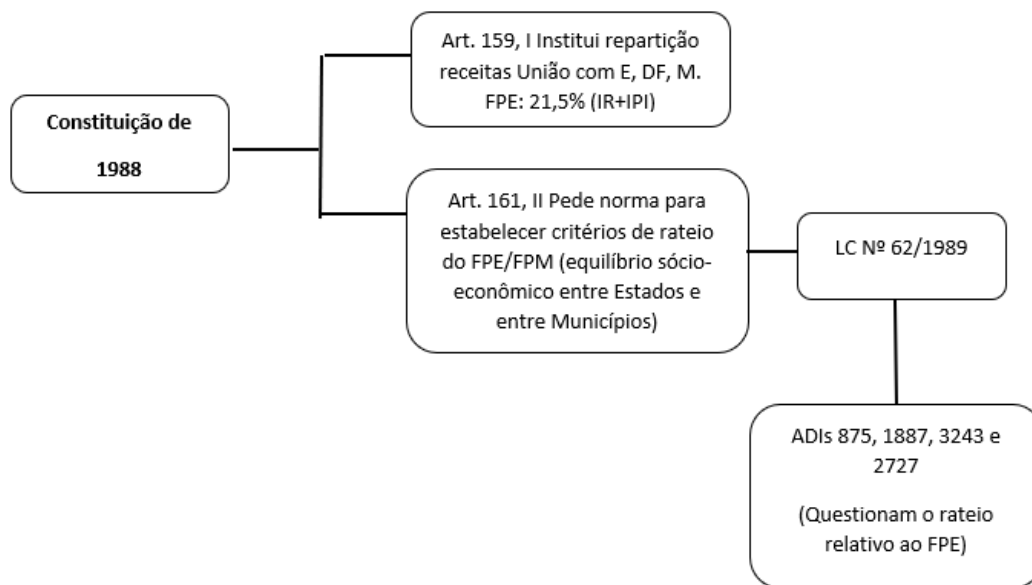


Figura. 2. Produção Própria

A partir da explicitação do Regime Jurídico financeiro do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal se torna possível a melhor compreensão, de fato, dos interesses, alegações e argumentações das partes e Ministros envolvidos no julgado.

3. Alegações das Partes

Antes de elucidar os argumentos trazidos por cada parte, cabe apresentá-las e situar seus interesses. Em suma, O Supremo Tribunal foi provocado por quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

A primeira, a ADI 875, foi proposta pelos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Buscava-se a declaração de Inconstitucionalidade do art.2º, incisos I e II e §§ 1º e 2º da LC Nº 62/89. Esta foi a ação ajuizada mais abrangente, já que questionava não só os coeficientes estaduais fixados em lei, mas também a determinação de que as regiões Sul e Sudeste tivessem uma participação de apenas 15% dos recursos do FPE, enquanto Centro-Oeste, Norte e Nordeste ficavam com 85% dos mesmos.

Já as ADIs 2.727, proposta pelo Mato Grosso do Sul, e 1987, proposta pelo Mato Grosso e Goiás, questionavam a constitucionalidade apenas dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 2º, não reclamando a impugnação dos incisos I e II do dispositivo, que justamente estabelecia as porcentagens de rateio entre as regiões brasileiras. A ADI 1987, também do Mato Grosso, seguia essa mesma linha, com a diferença que pedia somente a declaração de inconstitucionalidade do § 3º, destacando que as disposições do art.2º passariam a ser um “conteúdo vazio” sem o mesmo.

Em suma, a grande diferença é que enquanto a ação gaúcha também julgava inconstitucional a parte da lei que privilegiava certas regiões brasileiras, os Estados do Centro-Oeste (proponentes das outras ações) não alegavam o mesmo, sendo que estes se encontravam no bloco de regiões que deveriam deter 85% dos recursos do FPE.

O denominador comum dos questionamentos das ADIs era o uso de coeficientes individuais fixos dos Estados no rateio dos recursos do FPE. O julgamento conjunto, ocorrido em 2010 e relatado pelo Min. Gilmar Mendes, acabou analisando todo o art. 2º, com todos seus incisos e parágrafos, abarcando os itens questionados em todas as ADIs.

Realizadas essas considerações iniciais, pode-se passar à dois argumentos principais trazidos pelas partes que ajuizaram as ações.

Uma primeira linha presente em todas iniciais é que os coeficientes individuais dos Estados estariam em desacordo com os ditames do art. 161, inciso II da Constituição Federal. Ou seja, não haveria observância do estabelecimento de critérios de rateio do FPE, objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados em relação ao Fundo²².

Prova disso seria que os próprios coeficientes, originalmente, deveriam ser provisórios, sendo aplicados até o ano de 1991. A partir daí estariam disponíveis dados do Censo demográfico 1990, sobre o qual os congressistas poderiam definir os critérios de rateio do FPE.

²²Os coeficientes individuais teriam sido fixados por acordo político realizado em 1989, entre Estados e o Governo federal (em sede do Conselho Nacional de política Fazendária), de modo arbitrário. Não haveria nenhuma garantia de que os coeficientes obedecessem uma lógica redistributiva, ou seja, de forma a encaminhar mais recursos aos Estados com indicadores sociais e econômicos mais deficitários.

A segunda linha de argumento vem expressa na petição dos Estados da Região Sul²³. Os mesmos defendem que a definição de percentuais fixos de recursos destinados às diferentes regiões brasileiras (Sul, Sudeste, Nordeste, Norte e Centro-Oeste), também seria arbitrária, já que é desprovida de análise empírica e científica que determinasse sua relação com a realidade socioeconômica do país.

Recebidas as alegações iniciais, com suas duas linhas argumentativas principais, a Presidência da República, o Congresso Nacional, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Procuradoria geral da República foram intimados a se manifestar sobre o caso.

A Presidência da República, por meio da Advocacia Geral da União²⁴, se limitou a levantar argumentos processuais, afirmando que a matéria não poderia ser proposta em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

O Congresso Nacional, por meio de sua representação jurídica, defendeu a Constitucionalidade da LC Nº 62/89, argumentando que a distribuição de recursos do FPE, prevista na norma, teria caráter eminentemente redistributivo, beneficiando, inclusive, as regiões menos desenvolvidas do país.

Já o Tribunal de Contas da União, afirmou que “os critérios fixados pela Lei Complementar impugnada objetivaram promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Entre Municípios, em conformidade com o disposto no art. 161, II, da constituição, não cabendo ao Tribunal fixar novos critérios”, o que, na visão do mesmo, seria tornar-se “legislador positivo”.

Por fim, a Procuradoria Geral da República²⁵ se pronunciou no sentido de que não caberia ao Judiciário, por meio do Supremo Tribunal Federal, apreciar a alegação de má distribuição de recursos do FPE, bem como sua suposta inaptidão para promover o equilíbrio social e econômico entre os

²³SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 875/RS e outros, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 24/02/2010. Petição Inicial, fls 02-16.

²⁴SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 875/RS e outros, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 24/02/2010. Manifestação AGU, fls 81-91.

²⁵SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 875/RS e outros, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 24/02/2010. Manifestação PGR, fls 94-96.

entes federados. Expostas as principais alegações das partes, pode-se passar à descrição do julgamento.

4. Voto dos Ministros

As ações de inconstitucionalidade analisadas foram relatadas pelo Ministro Gilmar Mendes. O Ministro relator foi acompanhado por unanimidade em relação ao exame de mérito, motivo pelo qual se apresentará a linha argumentativa, proferida no julgado, de forma una. Os debates processuais²⁶ não serão tema de grande atenção nesta monografia, dado os objetivos de análise.

Durante o julgado, os debates acerca dos dispositivos constitucionais parecem buscar a resposta de três perguntas: (1) Qual o modelo constitucional de federalismo adotado pelo Brasil e como ele opera em matéria financeira? (2) Quais efeitos e externalidades o rateio de recursos do FPE não deve gerar? (3) Que elementos objetivos devem estar presentes em método de rateio, de forma a se compatibilizar com o federalismo brasileiro?

A partir destas questões-chave, podem ser enumerados, com maior facilidade, os argumentos trazidos no Acórdão.

Em relação à primeira, veremos a importância os efeitos gerais que o federalismo cooperativo determina em matéria financeira.

Ao responder a segunda questão, veremos os efeitos (externalidades) que a distribuição de recursos do FPE não pode gerar.

Na terceira pergunta, veremos três elementos que devem ser considerados ao se estabelecerem critérios de distribuição de recursos do FPE.

Por fim, as respostas obtidas serão comparadas com a disciplina adotada pela LC Nº62/89 no tópico "Incompatibilidade da LC Nº62/89 com o federalismo cooperativo: a Lei segue as determinações apresentadas nas questões anteriores?".

²⁶Acerca da fungibilidade entre ações Diretas de Inconstitucionalidade e Ações Diretas de Omissão.

A intenção das perguntas é mostrar, primeiro, como seria um método ideal de rateio do FPE, considerando-se os efeitos práticos que a distribuição deve gerar, bem como os elementos que devem ser considerados aos definirem critérios de rateio. Em um segundo momento, a disciplina estabelecida na LC Nº62/89, será contraposta a este modelo ideal, demonstrando-se que a norma regulamentadora não se adequa aos contornos do federalismo fiscal cooperativo definido pelo STF.

a. Como o modelo constitucional de federalismo, adotado pelo Brasil, opera em matéria financeira?

Segundo o relator, Min. Gilmar Mendes, na Constituição de 1988 o Brasil consagrou o chamado federalismo cooperativo²⁷. Por este sistema, a federação visaria a redução das disparidades regionais entre os diferentes entes federativos (União, Estados e Municípios). Isso implicaria em uma progressiva busca pela equalização proporcional das condições socioeconômicas entre as unidades federadas. Neste sistema, predomina o princípio da solidariedade entre os entes da federação e não a simples garantia de autonomia política, como expresso em alguns modelos tradicionais como o dos Estados Unidos (*dual federalism*)²⁸.

Essa “razão de ser” do federalismo brasileiro estaria expressa em diversas passagens constitucionais. Citam-se, nesse sentido, os arts. 3º, III, e 170, VII da Carta Constitucional. Pelo primeiro, a redução das desigualdades regionais constitui objetivo fundamental da República. Já o segundo elenca a redução dessas disparidades como um dos princípios organizadores de toda a ordem econômica nacional.

Na seara financeira, o federalismo cooperativo teria papel fundamental. Este sistema visa estabelecer um **modelo redistributivo das receitas tributárias**. O atendimento de necessidades básicas das populações, localizadas em Estados e Municípios com escassa capacidade de

²⁷Os primeiros desenhos deste modelo federativo, baseado na busca da redução das desigualdades regionais, teria se iniciado na Constituição brasileira de 1934 (p.253-254 do Acórdão).

²⁸SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 875/RS e outros, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 24/02/2010. p.254 do Acórdão.

arrecadação de tributos, seria viabilizado através de transferências intergovernamentais realizadas, sobretudo, pela União.

Esse modelo, perante o pleno do STF, significa que **Estados mais pobres, com maiores demandas sociais e menor disponibilidade de recursos financeiros, deveriam receber, proporcionalmente, maior parcela das verbas distribuídas** pelo poder central da federação (captados a partir de tributos federais) ²⁹.

Este é o efeito geral do federalismo cooperativo em matéria financeira. O mesmo se faz necessário até que essas unidades federativas possam se desenvolver social e economicamente aos mesmos níveis dos entes mais ricos, buscando-se uma equalização e conseqüente equilíbrio dos indicadores entre os diferentes Estados e municípios (momento em que a redistribuição realizada pela União poderia ser diminuída, beneficiando outros entes federativos mais pobres).

Essa **distribuição redistributiva**, de caráter solidário, se efetiva a partir de fundos contábeis e financeiros, muitos estabelecidos pela própria Constituição. Neste ponto que insere o FPE (como elucidado no tópico "regime jurídico"). Pode-se dizer que eles constituem o federalismo fiscal cooperativo brasileiro, sempre voltado para promoção da redução das disparidades regionais. Mendes ressaltou essa linha cooperativa do federalismo, afirmando que:

O modelo de distribuição de receitas tributárias adotado pela Constituição de 1988-partilha por meio de fundos (art.159,I)me participação direta no produto da arrecadação (arts. 157,158 e 159, II)- possibilita a redução ou atenuação das disparidades existentes entre as Unidades da Federação. **Isso porque os Estados e municípios mais pobres, não obstante às inúmeras demandas sociais, possuem, em regra, menor arrecadação tributária direta, o que é compensado pelas transferências**

²⁹Mendes afirma que "os Estados e municípios mais pobres, não obstante às inúmeras demandas sociais, possuem, em regra, menor arrecadação tributária direta, o que é compensado pelas transferências intergovernamentais (p.254 do Acórdão)" É conjugando esta passagem com a afirmação "o federalismo cooperativo brasileiro tem por objetivo fundamental a igualação da capacidade dos membros da federação (p.258 do Acórdão)", que abstraio a interpretação mencionada. Se municípios mais pobres recebem, em regra, menor recursos próprios e se as transferências devem igualar as condições financeiras entre os diferentes entes temos que Estados mais pobres, com maiores demandas sociais e menor disponibilidade de recursos financeiros, deveriam receber, proporcionalmente, maior parcela das verbas distribuídas

intergovernamentais. Se mantido em nosso país o modelo clássico do (*dual federalism*), segundo o qual as unidades federadas deveriam se manter, exclusivamente, com o produto da arrecadação de tributos de sua própria competência, o fosso econômico entre os entes federativos apenas se aprofundaria, e não restaria atendida a exigência contida na parte final do art. 161, II, da Constituição³⁰. Grifo nosso.

Em relação ao FPE essa lógica redistributiva também estaria expressa no art. 161, II, da Constituição, como já expresso anteriormente³¹. Caberia à Lei Complementar "estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159 [FPE e FPM], especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, **objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios**".

O art. 161, II, em verdade, seria uma norma-fim ou meio. Sua função seria a de dar efetividade à redução das desigualdades regionais, promovendo os arranjos determinados pelo federalismo cooperativo brasileiro.³² A diminuição das desigualdades, na opinião dos ministros, se dá justamente através da promoção do equilíbrio socioeconômico entre os Estados, evitando que "existam diversos países, dentro de um mesmo Brasil".

Nesse sentido, a redistribuição de recursos do FPE, por partes da União, seria um dos alicerces do próprio federalismo brasileiro. São as transferências, em grande parte, que garantem a autonomia financeira de diversas unidades federadas. São trazidos diversos exemplos práticos para demonstrar isso. Gilmar Mendes destaca que:

A distribuição do FPE acaba **tendo um caráter nitidamente distributivo**, ou seja, a transferência dos recursos pesa mais naqueles Estados proporcionalmente menos desenvolvidos. Se no Estado de São Paulo o FPE corresponde somente a

³⁰SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 875/RS e outros, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 24/02/2010.p.254 do Acórdão.

³¹ Veja-se o item "Regime Jurídico".

³²Veja-se a p.257 do Acórdão. Segundo Mendes, "sabe-se que as normas-tarefas ou normas-fim, embora muitas vezes condicionadas às circunstâncias fáticas e financeiras, são dotadas, pelo menos, de eficácia mínima, segundo a qual o legislador não pode atuar de forma diversa ao disposto na constituição e, muito menos, dificultar a efetivação da vontade constitucional".

0,35% da receita corrente estadual, em Roraima, a mesma proporção superou os 49% em 2007. Para o conjunto dos orçamentos estaduais, o índice fica um pouco abaixo dos 10%. Nas regiões Norte e Nordeste são observadas as maiores dependências do FPE. Grifo nosso.

O que se percebe é que sem as transferências intragovernamentais realizadas pela União, sobretudo diante o FPE, seria impossível a Estados como Roraima financiar o desenvolvimento de suas atividades. Portanto, é fundamental evitar possíveis distorções na distribuição dos recursos dos fundos de transferência, o que poderia ocasionar o aumento e não a redução das disparidades regionais.

Em resumo, podemos dizer que o federalismo brasileiro opera de forma a permitir que estados mais pobres, com maiores demandas sociais e menor disponibilidade de recursos financeiros, deveriam receber, proporcionalmente, maior parcela das verbas distribuídas pelo poder central da federação. A Lei complementar que regulamenta o FPE deveria ter este primado em mente, evitando-se distorções na distribuição de recursos.

Vistos os efeitos gerais do federalismo cooperativo em matéria financeira, bem como a importância do FPE para efetivação do mesmo, o Acórdão também trata de externalidades que não poderiam ser observadas na distribuição destes recursos, tratadas a seguir.

b. Quais externalidades o rateio de recursos do FPE não deve gerar?

Gilmar Mendes defende que as transferências intergovernamentais não poderiam acentuar as chamadas *desigualdades horizontais*.³³As mesmas ocorrem quando unidades federadas localizadas em uma região pobre recebem proporções desiguais de recursos ou quando unidades igualmente pobres também recebem receitas desiguais.

³³SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 875/RS e outros, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 24/02/2010.p.260-261 do Acórdão.

Também há aqui uma violação ao efeito geral do federalismo cooperativo em matéria financeira, segundo o qual “Estados mais pobres, com maiores demandas sociais e menor disponibilidade de recursos, devam receber, proporcionalmente, mais verbas que outros em melhor situação”.

Esta regra implica que mesmo dentro de uma região pobre, como o Norte, haveriam Estados mais carentes do que outros. Apesar de nenhuma das Unidades federadas da região chegar a ter bons índices econômicos ou sociais, aquelas que apresentam as maiores demandas sociais e econômicas devem receber maior montante proporcional de recursos.

Esse sistema garante um caráter completamente redistributivo e solidário das transferências intergovernamentais. Evitam-se, assim, distorções.

Para evitar as desigualdades horizontais, também não bastaria que unidades federativas localizadas nas regiões mais ricas do país (Sobretudo Sudeste e Sul) recebessem menos recursos do outras mais pobres. O federalismo cooperativo impõe uma análise mais profunda sobre a divisão de recursos.

Assim, a redução das desigualdades regionais não implica somente a redução das disparidades entre as regiões do Brasil (Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Sul), mas também a promoção efetiva do equilíbrio socioeconômico entre as unidades federativas.

Durante o julgado, o pleno STF reconhece, inclusive, que a Lei complementar Nº 62/89 teria algum caráter redistributivo ao assegurar mais recursos para as regiões mais pobres do país. Enquanto o Sul e Sudeste, mais desenvolvidos, teriam acesso a 15% dos valores do FPE, Norte, Nordeste e Centro-Oeste teriam uma participação de 85%³⁴. Esse fato por si, entretanto, não seria suficiente para afirmar a obediência ao federalismo cooperativo brasileiro, visto que a busca pela redução das

³⁴Menciona Mendes: “Por derradeiro, cumpre consignar que, embora a destinação de uma maior volume de recursos às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste não viole, a priori, a Constituição, tendo em vista que estas regiões são notadamente mais pobres e menos desenvolvidas social e economicamente do que às regiões Sudeste e Sul, revela-se necessária, em razão do decurso de quase vinte anos desde a edição da Lei complementar, uma revisão crítica dos percentuais fixados no art 2º”.

desigualdades regionais não é tão simples, exigindo uma análise mais apurada em relação à realidade de cada entidade federativa.

Feita esta ressalva, da vedação às desigualdades horizontais provocadas pelo rateio de recursos, podemos passar para o debate acerca dos elementos que o legislador deve ter em mente ao definir os critérios de repartição do FPE.

Em resumo a esta resposta, temos que o rateio de recursos do FPE não poderia provocar ou acirrar o fenômeno das desigualdades Horizontais. Estas ocorrem quando As mesmas ocorrem quando unidades federadas localizadas em uma região pobre recebem proporções desiguais de recursos ou quando unidades igualmente pobres também recebem receitas desiguais.

c. Que elementos objetivos devem ser considerados na definição do método de rateio, de forma a se compatibilizar com o federalismo brasileiro?

Para efetivar a lógica redistributiva de recursos, de forma a priorizar os Estados mais carentes, o STF estabeleceu alguns elementos objetivos que devem ser considerados na definição de critérios ou formas de rateio.

Estes elementos derivam da necessidade de que os critérios que estabeleçam a forma de divisão dos recursos do FPE obedeçam aos princípios da *atualidade* e *realidade*. Em suma, a forma de divisão deve se coadunar com a realidade fática econômica e social dos Estados no momento em que distribuem os recursos. No julgado, Gilmar Mendes menciona que:

Por uma questão de lógica, é possível concluir que os únicos critérios de rateio aptos ao atendimento da exigência constitucional são aqueles que **assimilem e retratem a realidade socioeconômica dos destinatários das transferências**, pois, se esses critérios têm por escopo a atenuação das desigualdades regionais, como a conseqüente promoção do equilíbrio socioeconômico entre os entes federados, revela-se primordial que eles **permitam dados fáticos, apurados periodicamente por órgãos ou**

entidades públicas (o IBGE, por exemplo), possam influir na definição dos coeficientes de participação. Não se pretende modificação de um determinado status quo, sem que conheçam e se considerem as suas peculiaridades.**Grifo nosso.** Grifo nosso.

Em resumo, o tribunal entende que o legislador deve eleger critérios que: (I) permitam o uso de dados atualizados periodicamente pelas Instituições Oficiais; (II) sejam aptos à retratação da realidade socioeconômica dos Estados; (III) devem servir como formas e parâmetros que possibilitam o cálculo, não trazendo determinações numéricas e matemáticas prévias que possam impactar o rateio (mesmo que de forma parcial).

Em relação ao primeiro elemento, temos que não poderiam ser usados critérios de distribuição que se valem de dados fixos ou que raramente são atualizados³⁵. Índices populacionais, de renda per capita, de PIB, entre outros, por exemplo, são anualmente atualizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e inicialmente seriam cabíveis de utilização.

Essa necessidade de atualização é necessária, pois sem ela não seria possível a aplicação do segundo elemento; a retratação da realidade socioeconômica dos Estados. Caso a Lei Complementar que determina a forma de rateio do FPE estabelecesse um critério de distribuição com base em um dado, por exemplo, que é atualizado a cada 10 anos, não haveria como garantir, passados alguns anos, que o mesmo continuaria a representar o contexto fático da Unidade federativa, tornando-se defasado.

Entretanto, mesmo entre os critérios que se valham de dados atualizados periodicamente, devem ser eleitos àqueles que realmente tenham condições de representar a realidade socioeconômica dos entes federados. Nesta linha, o relator afirma, ao comentar o art. 161, II, da Constituição que:

³⁵SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 875/RS e outros, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 24/02/2010. p.259-260 do Acórdão. Mendes afirma "deve haver possibilidade de revisões periódicas dos coeficientes, de modo a se avaliar criticamente se os até então adotados ainda estão em consonância com a realidade econômica dos entes federativos (p.260)".

Da leitura do referido dispositivo constitucional, extrai-se **que os critérios escolhidos pelo legislador para o rateio dos fundos de participação somente serão constitucionais se aptos a promoverem a redução das desigualdades regionais e a equalização da situação econômico-financeira dos entes federativos.** Trata-se de um comando constitucional de cumprimento obrigatório pelo legislador. Grifo nosso.

Nesse sentido, critérios que determinem o uso de informações e médias nacionais, desconsiderando a realidade local e regional, seriam inadequados para determinação do rateio. Da mesma forma, critérios que não tenham relação com o contexto social e econômico das entidades subnacionais também não poderiam ser utilizados.

Durante as discussões do julgamento, entretanto, o relator ressalta que não caberia ao judiciário definir ou afirmar quais critérios seriam os mais adequados para representação da realidade socioeconômica. Essa decisão caberia ao legislador.³⁶O relator apenas ressalta que os critérios adotados devem ter o condão de promover o equilíbrio socioeconômico entre os Estados-Membros da federação brasileira.

O terceiro elemento trazido a respeito dos critérios a serem adotados menciona que os mesmos devem servir como formas e parâmetros que possibilitam o cálculo. Nesse sentido, seria vedado à Lei complementar, que define o rateio do FPE, trazer determinações numéricas e matemáticas, pré-determinadas, acerca da distribuição de recursos.³⁷Em resumo, não pode a lei determinar quanto ou qual porcentagem de recursos que cada Estado receberá (mesmo que de forma parcial).

O relator menciona que o vocábulo "Critérios", disposto do art. 161, II, da CF diz respeito a "parâmetros, balizas, diretrizes para a definição dos coeficientes de participação (coeficientes percentuais) de cada Estado no

³⁶SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 875/RS e outros, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 24/02/2010. p.259 do Acórdão

³⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 875/RS e outros, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 24/02/2010.p.260-261 do Acórdão.

FPE. Assim não poderia a Lei complementar definir diretamente os coeficientes³⁸.

O próprio estabelecimento prévio de determinações numéricas seria contrário aos dois elementos anteriores. Não seria possível pressupor que coeficientes fixos, que determinassem a totalidade ou mesmo parte da distribuição de recursos, se compatibilizariam com a realidade social e econômica dos Estados e, conseqüentemente, não promoveriam a busca pela redução das disparidades regionais.

Essas determinações também poderiam ser abstraídas do próprio sistema constitucional de definição anual dos montantes de recursos distribuídos entre os Estados. Caberia ao Tribunal de Contas da União (TCU) efetuar o cálculo e definir as quotas referentes aos fundos de participação (FPE e FPM), nos termos do art. 161, parágrafo primeiro. Assim, os critérios deveriam apenas dizer a forma e os fatores a serem considerados para o cálculo das respectivas quotas pelo TCU, não devendo haver numeração pré-fixada pela Lei Complementar.

Por fim, podemos sintetizar a resposta à esta pergunta da seguinte forma: para se adequar ao federalismo cooperativo, o rateio do FPE deve levar em conta; (I) o uso de dados atualizados periodicamente pelas Instituições Oficiais; (II) a retratação da realidade socioeconômica dos Estados; (III) formas e parâmetros que possibilitam o cálculo, não trazendo determinações numéricas e matemáticas prévias que possam impactar o rateio (mesmo que de forma parcial).

d. Incompatibilidade da LC N°62/89 com o federalismo cooperativo: a Lei segue as determinações apresentadas nas questões anteriores ?

No julgamento conjunto das ADIs 875, 1987, 2727 e 3243 entendeu o STF, por unanimidade, que a divisão de recursos do FPE disciplinada na LC N°62/89 art. 2º §§ 1º e 2º seria incompatível com o federalismo

³⁸SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 875/RS e outros, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 24/02/2010. p.261 do Acórdão.

cooperativo adotado pelo Brasil. Consequentemente, a norma seria inconstitucional por violar os arts 161, II, e 3º da Constituição Federal.

A Lei estabelecia coeficientes fixos de distribuição³⁹ para as regiões e Estados Brasileiros. Com isso, desde 1989 eram constantes as quantidades percentuais que cada Estado tinha direito do FPE. **Estes coeficientes deveriam ter aplicação provisória até 1992.** Entretanto, leis posteriores editadas pelo Congresso Nacional consagraram o modelo.⁴⁰

Este fato, segundo o ministro, ensejaria o reconhecimento da inconstitucionalidade da lei. Podemos simplificar o raciocínio feito pelos ministros da seguinte forma; (1) ao fixar coeficientes fixos, a LC Nº 62/89 não seguia os 3 elementos tratados na questão 3 (derivados do princípio da atualidade e realidade); (2) Com isso, ao passar dos anos, o rateio do FPE deixou de privilegiar os Estados com maiores carências socioeconômicas (tema tratado na questão 1); (3) consequentemente, a norma passou a promover agravamento das desigualdades horizontais entre Estados (tratado na questão 2), violando o sistema de participação de receitas determinado pela Constituição de 1988.

Em relação ao primeiro ponto, tem-se que o uso de coeficientes percentuais fixos seria defasado, não sendo capazes de representar a **realidade socioeconômica dos Estados.**

Os coeficientes não seriam propriamente critérios, por estabelecerem relações matemáticas e não balizas e parâmetros de distribuição. Consequentemente, a falta do uso de dados atualizados para a definição dos coeficientes impedem a retratação da realidade socioeconômica das unidades federadas, violando-se os três elementos trazidos na questão 3. A

³⁹Os coeficientes de distribuição, fixados da LC Nº62/89, teriam sido determinados pelas médias históricas de recursos que eram distribuídos aos entes estaduais no período pré-88, por regra então estabelecida no Código Tributário Nacional (CTN). Na época, recursos arrecadados com o IR e IPI eram repassados aos Estados tendo-se por base critérios de renda per capita, população e extensão territorial. Em 1989, havia sido feita uma média histórica da participação de cada Estado (por porcentagem) no montante destes repasses, criando-se os coeficientes que foram então positivados na LC Nº62/89. Em relação às regiões brasileiras, Centro-Oeste Nordeste e Norte ficaram com 85% dos recursos do FPE graças à acordo político. O debate rememorava os tempo da Constituinte, que visava atribuir essa proporção de recursos aos Estados destas regiões. Toda esta forma de rateio foi chancelada pelos Estados brasileiros à época, no CONFAZ (Conselho Nacional de Política Monetária) e deveriam ter aplicação provisória. p.256 do Acórdão.

⁴⁰SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 875/RS e outros, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 24/02/2010. p.260-261 do Acórdão.

manutenção de coeficientes fixos só seria possível se não houvesse alteração alguma nos índices econômicos e sociais dos Estados conforme o passar dos anos. Nesse sentido, o relator chega a afirmar que:

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

Ao não retratar a realidade socioeconômica dos Estados, a divisão de recursos do FPE não seria capaz de promover, adequadamente, a redução das disparidades regionais.

Conforme se passaram os anos, Estados que na década de 80 eram considerados demasiadamente carentes tiveram certa melhora nos indicadores socioeconômicos, enquanto outros tiveram ritmos menores de crescimento ou apresentaram estagnação e piora em certas questões sociais e econômicas. Entretanto, os percentuais do FPE que cada ente estadual tinha direito se mantiveram constantes, apesar das alterações do contexto fático.

O resultado é que certos Estados passaram a ter uma participação no FPE maior do que se deveria, enquanto outros, com maiores demandas e dificuldades de financiamento, tinham parcela menor do que deveriam no FPE.

Com os coeficientes fixos, as desigualdades horizontais também foram acentuadas. Já que em uma mesma região pobre, Estados também apresentaram diferentes graus de evolução nos índices socioeconômicos, gerando distorções no rateio do FPE.

Ao final, os coeficientes fixos impedem a implementação da regra geral do federalismo cooperativo perante as transferências intergovernamentais, segundo a qual "Estados mais pobres, com maiores demandas sociais e menor disponibilidade de recursos financeiros, deveriam receber, proporcionalmente, maior parcela das verbas distribuídas pelo poder central da federação".

Como demonstração da não observância aos princípios da atualidade e realidade, bem como do fato que certos Estados, mais pobres, sairiam prejudicados em detrimento de outros menos pobres, foi realizada uma **análise comparativa entre a realidade econômica dos Estados e do Distrito Federal entre 1985 e 2007**, com base nas estatísticas oficiais divulgadas pelo IBGE.

Para tal, o Ministro se vale de alguns critérios de distribuição que eram adotados pelo CTN no período pré-88 para a determinação da parcela de participação individual dos recursos de cada Estado no FPE. Foram considerados critérios compatíveis como população, Produto Interno Bruto (PIB) e Renda per capita⁴¹.

O Ministro também ressalta que embora não defenda a adoção de um critério ou outro, em sede da Lei Complementar, os parâmetros comparativos adotados seriam capazes de representar a evolução realidade social e econômica dos diferentes entes federativos. O relator, basicamente, comparou dados representativos desses critérios nos anos de 1985 e 2007, chegando à conclusão de que a realidade socioeconômica dos Estados e das Regiões brasileiras teria se alterado substancialmente neste período.⁴² Da comparação, em relação à renda per capita, por exemplo, chegou-se à conclusão que:

Entre 1985 e 2007 seriam constatadas acentuadas mudanças na dinâmica de produção de riquezas em nosso país. Caso emblemático seria o do Distrito Federal, que perderia quase metade de seu fator representativo, haja vista que sua renda per capita cresceu bem mais que a renda brasileira; em 1985 superava em apenas 35% a média nacional; em 2007 revelase 81% mais elevada. Sergipe, por sua vez, seria o Estado que mais teria elevado seu fator representativo (aumento de 60%), porque sua renda per capita, que equivalia a 85% da renda nacional em 1985, recuou para 60%.

Em termos regionais, as regiões Centro-Oeste e Sul cresceram mais rapidamente que o país e, portanto, deveriam receber menos recursos do Fundo, enquanto o Nordeste deveria ser aquinhado com mais verbas, haja vista ter apresentado evolução em sentido inverso.

⁴¹SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 875/RS e outros, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 24/02/2010.p.262-264 do Acórdão.

⁴²SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 875/RS e outros, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 24/02/2010.p.255-256 do Acórdão.

Portanto, os coeficientes estabelecidos na LC Nº62/89 não vinham se mostrando capazes de promover a efetiva redução das desigualdades regionais ou promover a equalização e equilíbrio socioeconômicos entre os diferentes Estados da federação. A repartição dos recursos do FPE seria, então, incompatível com o federalismo cooperativo e com as determinações de norma-fim do art. 161, II da Carta Magna⁴³. Haveria, portanto, evidente inconstitucionalidade dos coeficientes fixos estabelecidos em sede da lei complementar, tanto em relação às quotas individuais dos Estados (parágrafos do art. 2º da LC Nº 62/98).

Feitas essas considerações e respondidas as três perguntas apresentadas, também chegamos à conclusão que o STF traçou um “caminho ideal” que o legislador deveria ter tomado ao definir um método de rateio do FPE. São considerações tanto de efeitos, que determinam quais devem ser os resultados do rateio, quanto de elementos a serem considerados na eleição de critérios de distribuição. Antes de definir como os recursos do FPE seriam distribuídos, dever-se-ia aplicar tais considerações na efetivação das transferências intergovernamentais.

Visto este “caminho ideal”, a forma de rateio do FPE, definida na LC Nº62/89, foi declarada inconstitucional, por ser incompatível com o mesmo. Por fim, trazemos um quadro-síntese resumindo como o federalismo cooperativo se aplica em matéria financeira (resumindo às respostas das três perguntas trazidas).

Requisitos para adequação da partição do FPE ao federalismo cooperativo
Estados mais pobres, com maiores demandas sociais e menor disponibilidade de recursos financeiros, deveriam receber, proporcionalmente, maior parcela das verbas distribuídas pelo poder central da federação
É vedada à distribuição de recursos, nas transferências intergovernamentais, a promoção das chamadas desigualdades horizontais. As mesmas ocorrem quando unidades federadas localizadas em uma região pobre recebem proporções desiguais de recursos ou quando unidades igualmente pobres também recebem receitas desiguais.

⁴³SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 875/RS e outros, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 24/02/2010. p.270-271 do Acórdão.

Os critérios de rateio devem ser capazes de assimilar e retratar a realidade socioeconômica das Entidades federativas.

O legislador deve eleger critérios que; (I) permitam o uso de dados atualizados periodicamente pelas Instituições Oficiais; (II) sejam aptos à retratação da realidade socioeconômica dos Estados; (III) devem servir como formas e parâmetros que possibilitam o cálculo, não trazendo determinações numéricas e matemáticas prévias que possam impactar o rateio (mesmo que de forma parcial)

Figura. 3. Produção Própria

5. Conclusão Parcial

O julgamento conjunto das ADIs 875, 1987, 2727 e 3243 é importante pois nos traz parâmetros a serem considerados na definição de métodos de rateio das transferências intergovernamentais.

Um primeiro fator que pode ser extraído deste julgamento diz respeito ao próprio conceito de “desigualdades regionais”, perante o Supremo Tribunal Federal. Durante o julgado o termo “desigualdades regionais” é aproximado da expressão “promoção do equilíbrio socioeconômico” entre as unidades federadas brasileiras. A partir disso, se afirmar que buscar a redução das disparidades regionais não implica apenas em privilegiar certas regiões brasileiras (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), mas também **promover a progressiva a progressiva equalização dos índices sociais e econômica entre as unidades federativas.**

Além disso, o julgado nos diz como uma rateio de recursos intergovernamentais deve se portar para se coadunar ao federalismo cooperativo brasileiro. Estados mais pobres devem receber, proporcionalmente, mais recursos do que outros em melhor situação. O rateio não pode implicar em desigualdades horizontais e os critérios devem seguir certos elementos que garantam a atualidade e a representação da realidade social e econômica das unidades federativas.

Essas são considerações importantes, pois nos dizem, perante o entendimento do STF, quais questões o legislador deve ter em mente ao

definir um método de rateio dos recursos intergovernamentais. **Existem certos efeitos obrigatórios bem como características a estarem presentes no mesmo, de forma a se dar concretude ao federalismo cooperativo.**

Nesse sentido, o STF estabeleceu parâmetros que a distribuição de recursos das transferências intergovernamentais devem seguir, limitando, de certa forma, a discricionariedade do Executivo e Legislativo. Apesar de no julgado não afirmar que deve-se ratear recursos de acordo com o critério "X" OU "Y", são estabelecidos alguns outros critérios secundários que a divisão deve obedecer; como uso de dados atualizados, entre outros.

Um ponto mais crítico ao julgado diz respeito aos elementos que o legislador deveria ter em mente ao definir critérios de rateio. São diversas as passagens, pelo Acórdão, afirmando que os critérios de distribuição do FPE deveriam ser capazes, em conjunto, de representar a realidade socioeconômica dos Estados.

Entretanto, o Tribunal não dá qualquer parâmetro para delimitar se um critério tem ou não o condão de assegurar a retratação da realidade socioeconômica. O STF, inclusive, demonstra usar o termo **"socioeconômico" de forma genérica**. A renda per capita, citada inúmeras vezes, por exemplo, seria capaz de representar a realidade socioeconômica do Estado? Como saber?

Gilmar Mendes, relator da ação, apenas ressalta a importância de que os critérios permitam a análise de dados atualizados por órgãos oficiais, sem, contudo, dar algum parâmetro para averiguar se o dado reflete uma representação social ou econômica do ente federativo.

O STF não estabelece parâmetros ou formas de se responder essa questão. Isso se faria de extrema importância, visto que a adoção de certos critérios poderia acarretar em sérias distorções da realidade social e econômica da Unidade federativa.

Entretanto, se reconhece a relevância do julgado que definiu uma série de parâmetros em relação ao método adequado de rateio das transferências intergovernamentais, levando em conta o modelo federativo brasileiro.

Capítulo. 3 - O caso “Complementação do FUNDEF”

1. Breve Panorama

A Ação Cível Originária 648 foi um marco na discussão do papel redistributivo da União na seara da educação pública. O caso foi julgado em setembro de 2017 e discutia o papel da complementação financeira do Governo Federal aos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF).

Em resumo, **questionava-se a forma como a União deveria suplementar, por meio das transferências de receitas, o FUNDEF.**

A Constituição Federal, como se verá, **determinava a fixação de um piso de recursos para financiamento do magistério** e do Ensino Fundamental (1ª a 8ª séries). **Este piso, também chamado de Valor Mínimo Anual por Aluno (VMAA)**, que servia de parâmetro determinar as transferências intergovernamentais realizadas pela União.

A **divergência debatida dizia justamente respeito sobre a forma de calcular o VMAA.** Estados, representados pela Bahia⁴⁴, defendiam um cálculo a partir de danos nacionalmente considerados. A União, por sua vez, buscava a manutenção de um VMAA nacional calculado a partir de uma média de outros 27 VMAs estaduais, que eram definidos considerando as receitas tributárias próprias de cada Estado.

O colegiado do Supremo Tribunal Federal (STF), por maioria, resolveu acolher a tese defendida pela Bahia, afirmando que deveria ser definido apenas um VMAA, a partir de estimativas e dados considerados de forma nacional⁴⁵.

⁴⁴Como será explicitado no tópico “alegações das partes”, a Bahia era a postulante e requerente da ação, já a União era a requerida (partes contrapostas do processo).

⁴⁵O julgado está assim ementado “AÇÕES CÍVEIS ORIGINÁRIAS. ESTADO DA BAHIA. DIREITO FINANCEIRO. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO – FUNDEF. EMENDA CONSTITUCIONAL 14/1996. COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO. FUNÇÃO SUPLETIVA. VALOR MÍNIMO NACIONAL POR ALUNO. FIXAÇÃO. LEI 9.424/1996. DECRETO 2.264/1997. FORMA DE PAGAMENTO. OBRIGAÇÃO DE PAGAR. SISTEMÁTICA DOS PRECATÓRIOS. VINCULAÇÃO À FINALIDADE CONSTITUCIONAL DE ENSINO. DANO MORAL COLETIVO. 1. O valor da complementação da União ao FUNDEF deve ser calculado com base no valor mínimo nacional por aluno extraído

Entendimento foi inaugurado pelo Min. Edson Fachin, que divergiu do voto do relator Min. Marco Aurélio de Mello. Este último teve sua tese vencida e foi acompanhado apenas pelo Min. Luiz Fux.

Os demais presentes acompanharam o voto de Fachin, defendendo questões do federalismo cooperativo brasileiro para justificar a não incidência do método de distribuição de recursos feito pela União.

Esta análise do caso “complementação do FUNDEF” será dividida em quatro partes principais.

Na primeira, haverá uma imersão no regime jurídico identificado na ACO. Busca-se evidenciar, com maior facilidade, a lógica de funcionamento do FUNDEF e da complementação exercida pela União.

Na segunda, serão trazidas as alegações das partes envolvidas no processo (Estado da Bahia e União), evidenciando as argumentações, pleitos e reivindicações de cada uma.

Na terceira etapa, busca-se analisar os argumentos e considerações feitas pelo colegiado do STF. De forma a facilitar o entendimento dos debates jurídicos, esta parte foi dividida em três perguntas principais que podem ser abstraídas do julgado: (1) Quais os objetivos do FUNDEF? (2) Como atingir os Objetivos do FUNDEF? Qual método de Cálculo do VMAA mais se adequa aos objetivos do FUNDEF?

Por fim, haverá uma etapa final de conclusão, que também fará a relação da ACO 648 com o julgado anterior analisado nesta monografia.

2. Regime Jurídico:

da média nacional. RE-RG 636.978, de relatoria do Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno do STF. REsp 1.101.015, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, 1ª Seção do STJ. Acórdão do Pleno TCU 871/2002. 2. A complementação ao FUNDEF realizada a partir do valor mínimo anual por aluno fixada em desacordo com a média nacional impõe à União o dever de suplementação de recursos, mantida a vinculação constitucional a ações de desenvolvimento e manutenção do ensino. 3. É ilegal o Decreto 2.264/1997 na medida em que extravasou da delegação legal oriunda do §1º do art. 6º da Lei 9.424/1996 e das margens de discricionariedade conferidas à Presidência da República para fixarem termos nacionais, o Valor Mínimo Nacional por Aluno”.SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ACO nº 648/BA, Redator p/acórdão. Min. Edson Fachin, j. 06/09/2017

Os debates da ACO 648 dizem respeito à interpretação de um conjunto de normas. Em suma, se busca a correta interpretação do art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias(ADCTs), que foi regulamentado pela Lei Federal Nº 9.424/96⁴⁶ (art.6º, §1º) e pelo Decreto Presidencial Nº 2.264/97.⁴⁷ Os dispositivos dizem respeito ao modo como a União deveria complementar recursos do FUNDEF, distribuídos entre os diferentes Estados da Federação.

Antes, porém, nos cabe fazer algumas considerações para situar o leitor acerca do sistema de complementação realizada pela União.

O FUNDEF foi criado pela Emenda Constitucional Nº14/96⁴⁸. O instrumento nada mais era do que um Fundo constitucional contábil, compostos por recursos de titularidade dos Estados e Municípios.

Mais especificamente, cerca de 15% de toda a arrecadação com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); da repartição tributária do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e das transferências destinadas à Estados e Municípios, provenientes do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)⁴⁹, deveriam ser depositados em um fundo contábil que destinaria estas verbas para financiamento do magistério e desenvolvimento do sistema de ensino fundamental (1ª a 8ª séries)⁵⁰. Tal fundo seria gerido pelos Estados, que também repassariam verbas aos municípios.

⁴⁶BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 1996.

⁴⁷BRASIL. Decreto nº 2.264 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jun. 1997.

⁴⁸BRASIL. Emenda Constitucional nº14 de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 1997.

⁴⁹Cabe salientar que o IPI e os recursos provenientes do FPE e FPM são arrecadados a partir de tributos federais. Entretanto, os arts. 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas "a" e "b"; e inciso II, dão titularidade de parte destes tributos federais para Estados e Municípios. Ou seja, mesmo que a União os arrecadem, certa porcentagem dos mesmos pertencem aos Estados e Municípios. Assim, todas estas receitas são próprias dos entes federativos subnacionais.

⁵⁰Veja-se:<http://portal.mec.gov.br/pec-g/195-secretarias-112877938/seb-educacao-basica-2007048997/12624-ensino-fundamental-publicacoes>. Acesso em 24 de outubro de 2020.

A norma de criação do FUNDEF pode ser observado no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCTs), vigente à época da propositura das ações. Segundo o mesmo:

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, **os Estados, o Distrito Federal e os Municípios** destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, **à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.**

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, **é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil.**

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas "a" e "b"; e inciso II, da Constituição Federal, e **será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.**

§ 3º A **União complementar os recursos dos Fundos** a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu **valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.** Grifo nosso.

O caput do artigo, conjugado com o § 1º estão a criar efetivamente o FUNDEF.

O que mais nos interessa no caso, entretanto, diz respeito ao § 3º. **Este dispositivo cria a obrigação da realização de uma transferência intergovernamental supletiva de recursos da União,** sempre que os Estados, por meio de suas receitas próprias e vinculadas, não conseguirem atingir um **Valor Mínimo Anual por Aluno (VMAA),** definido nacionalmente.

Em resumo, a lógica por detrás do § 3º é a seguinte: (1) Com objetivo de assegurar um investimento e a aplicação mínima de recursos no

ensino fundamental de cada Estado, a União fixa um valor mínimo de dinheiro a ser despendido na área. (2) Este valor mínimo é dado de forma *per capita*, em relação aos alunos matriculados no Ensino fundamental (VMAA). Isso significa que todo ano devem haver, ao menos, x reais para cada aluno da rede estadual de ensino (1ª a 8ª série), representando uma **aplicação mínima de recursos (piso de investimentos)**. (3) **Sempre que um Estado, por meio de suas estimativas de receitas próprias⁵¹, não conseguir atingir a aplicação de X reais aos estudantes do ensino fundamental, a União deve transferir recursos à este ente federativo**, até que o valor "X" seja atingido.

Para melhor ilustração podemos dar um exemplo prático e hipotético. Imagine-se que no ano de 2000 a União fixou o valor mínimo por aluno em 1.500 reais. O Estado de Sergipe prevê arrecadação de 200 milhões de reais a serem aplicados, durante o ano inteiro, no Ensino fundamental do Estado. O governo estadual também estima que a 1ª a 8ª série, no ano letivo, contarão com 137.00 alunos matriculados. **Dividindo-se o número estimado de receitas com o de estudantes, chega-se a um total de aproximadamente 1.460 reais por matriculado, valor inferior ao mínimo definido pela União (VMAA).**

Assim, o Governo Federal terá o dever de complementar 40 reais para cada estudante do ensino fundamental sergipano, transferindo 4 milhões e 480 mil reais ao Estado, até que sejam atingidos os 1.500 reais por aluno.

Entretanto, uma dúvida que surge nesse ponto, debatida na ACO 648, é: de que forma a União deve definir esse valor mínimo anual por alunos? Ou seja, como chegar ao valor de 1500 reais de nosso exemplo?

⁵¹Poder-se-ia Perguntar: E se as estimativas estaduais se mostrarem incorretas? E se, na verdade, o Estado arrecadar mais ou menos do que o inicialmente estimado ? Destaca-se que a transferências da União são realizadas mensalmente. Assim, eventuais discrepâncias entre as estimativas e realidade podem ser corrigidas a cada mês. Se em um mês o Estado arrecadou mais do que esperado, a complementação da União pode ser reduzida nos mês seguinte, em relação ao inicialmente previsto, ou até anulada. Se a arrecadação for ainda menor do que a previsão inicial, a complementação de recursos da União pode ser majorada no mês seguinte, de forma a compensar este fato. Estas relações estão dispostas no art.6º, § 3º, da Lei 9.424/96.

A temática foi regulamentada pela Lei. 9.424/96 ⁵²e pelo Decreto Presidencial 2.294/97⁵³. Primeiro, a referida lei trazia o seguinte enunciado:

Art. 6º. A União complementarará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§1º O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no §4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º, §1º, incisos I e II.

Como vemos, o valor mínimo por aluno **deveria ser determinado pela razão matemática entre as estimativas anuais de receitas destinadas à educação e as estimativas de matrículas.**

O ponto central da ACO 648 diz respeito à aplicação desta metodologia. **As receitas destinadas à educação, conjuntamente com a estimativa de matrículas, devem ser consideradas em termos nacionais (somando-se os dados de todos Estados e DF) ou estaduais? as consequências é que o uso de dados estaduais forneceria 27 cálculos distintos de VMAAs.**

A questão foi disciplinada pelo decreto presidencial Nº 2.264/97. A norma enuncia que para **o cálculo do valor anual mínimo por aluno deveriam ser considerados os dados estaduais.** Mencionam os arts. 2º e 3º do decreto que:

“Art. 2º O valor destinado ao Fundo de Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério em cada Unidade da Federação será creditado em

⁵²BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 1996.

⁵³BRASIL. Decreto nº 2.264 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jun. 1997.

contas individuais e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos respectivos Municípios, mediante aplicação de coeficientes de distribuição a serem fixados anualmente.

§ 1º Para o **estabelecimento dos coeficientes de distribuição serão considerados:**

- a) o **número de alunos matriculados nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino**, apurado no Censo Escolar do exercício anterior ao da distribuição, considerando-se para este fim às matrículas da 1º à 8º séries do ensino fundamental regular;
- b) a estimativa de novas matrículas, elaborada pelo Ministério da Educação e do Desporto;

Art. 3º Compete ao Ministério da Fazenda **efetuar o cálculo da complementação anual devida pela União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização Magistério** em cada Estado e no Distrito Federal.

§ 1º O cálculo da complementação da União em cada ano terá como base o número de alunos de que trata o § 1º do Art. 2º deste Decreto, o valor mínimo por aluno, definido nacionalmente, na forma do art. 6º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e **a arrecadação das receitas vinculadas ao Fundo.**

§ 2º A complementação anual da União corresponderá a diferença, se negativa, entre **a receita anual do Fundo em cada Unidade da Federação** e o valor mínimo da despesa definida para Fundo no mesmo ano. Grifo nosso.

Assim, **utilizavam-se as estimativas de receitas destinadas à educação fundamentais em cada Estado (art.3º), divididas pelo número de matrículas estimadas no ensino fundamental estadual (art.2º). Assim, se calculavam 27 VMAAs diferentes, um para cada Estado da federação.**

Tendo em mente essa sistemática, cabe salientar que entre 1997 e 2006, o que o governo federal fez não foi editar, a cada ano, 27 valores diferentes de VMAA. A **União calculava os 27 índices e escolhia uma média deles (entre o menor e o maior) como o Valor Mínimo Nacional Anual por Aluno, vinculante para todos os Estados da federação. Tais valores constam na seguinte tabela:** ⁵⁴

⁵⁴ Destaca-se que a partir do ano de 2.000 o governo federal também estabeleceu VMAAs individuais para educação especial e a primeira e quarta séries. A lógica de cálculo

Ano	1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries e Ed. Especial	1ª a 8ª séries	Ato legal de fixação do valor
1997	-	-	300,00	Art. 6º, § 1º, da Lei n.º 9.424/96
1998	-	-	315,00	Dec. nº 2.440, de 23.12.1997
1999	-	-	315,00	Dec. nº 2.935, de 11.01.1999
2000	333,00	349,65	-	Dec. nº 3.326, de 31.12.1999
2001	363,00	381,15	-	Dec. nº 3.742, de 01.02.2001
2002	418,00	438,90	-	Dec. nº 4.103, de 24.01.2002
2003	462,00	485,10	-	Dec. nº 4.861, de 20.10.2003
2004	537,71	564,60	-	Dec. nº 4.966, de 30.01.2004

Figura. 4. Produção: STF

A controvérsia a ser debatida nesta ACO diz respeito a esta forma de fixação do **VMAA nacional**. Como visto, **este índice funciona como um piso de investimentos**, sendo sua **definição determinante para se saber quando e quanto dinheiro a União terá de aportar supletivamente para cada Estado**, de forma a se possibilitar o atingimento do VMAA em todo sistema educacional. Como será exposto, Estados como a Bahia defendiam a tese de que a União não deveria calcular 27 VMAs diferentes, elegendo um dentre os mesmos como valor nacional, mas sim somar os dados referentes às estimativas de matrículas e receitas de todos Estados da Federação, **calculando-se e adotando-se um único VMAA nacional**.

3. Alegações das partes

O Estado da Bahia, postulante da ação, defende que complementação do FUNDEF feita pela União ao Estado seria aquém do esperado. Para tal, afirma o Estado que o método de cálculo do valor mínimo anual por aluno,

permanecia a mesma, entretanto. Apenas usava-se o número de matriculados dessas categorias, no âmbito estadual, para estabelecer diferentes pisos de investimento.

estipulado nacionalmente, seria equivocado. Como consequência, o Estado teria deixado de receber mais de 1 bilhão de reais do governo federal entre os anos de 1997 e 2000.⁵⁵

O VMAA deveria ser obtido através da divisão: Previsão da Receita Total Anual do FUNDEF (considerado nacionalmente) / Matrículas do Ano Anterior + Estimativa de Novas Matrículas no Ano (considerado Nacionalmente). A União, entretanto, se valeria de dados estaduais, calculando 27 VMAs diferentes e estabelecendo um valor nacional a partir de uma média dos mesmos.

Para defender a metodologia da obtenção de um único VMA a partir de dados nacionais, a Bahia sustenta que o artigo 6º, § 1º, da Lei nº 9.424/1996 determina a utilização de dados em âmbito nacional para o cálculo desse coeficiente. Essa disciplina advém de determinação do próprio texto constitucional (art. 60, §3º, do ADCT).

Já a União, em sede de contestação, alegou que "o Supremo Tribunal Federal não pode determinar o valor nacional mínimo por aluno conforme o entendimento expendido pelo autor", dado que "ao Judiciário não aproveita a possibilidade de fazer as vezes de Executivo, emitindo juízo de oportunidade e conveniência peculiar ao Administrador Público"⁵⁶.

O Procurador-Geral da República também foi chamado a se manifestar no processo. Resumidamente, foi alegada a improcedência dos pedidos do Estado da Bahia. Defendeu-se que a Emenda Constitucional nº 14/1996 não criou fundo nacional, mas fundos para cada Estado e para o Distrito Federal. A complementação da União deveria ser calculada levando-se em conta a relação entre esta e cada um dos Estados, "considerando que a sua participação está diretamente relacionada aos valores arrecadados, nos Estados e no Distrito Federal".⁵⁷ Sustentou-se também a necessidade de observar-se quantias em âmbito estadual para o cálculo do valor mínimo

⁵⁵SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ACO nº 648/BA, Redator p/acórdão. Min. Edson Fachin, j. 06/09/2017.p.58 do Acórdão.

⁵⁶SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ACO nº 648/BA, Redator p/acórdão. Min. Edson Fachin, j. 06/09/2017.p.70 do Acórdão.

⁵⁷SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ACO nº 648/BA, Redator p/acórdão. Min. Edson Fachin, j. 06/09/2017.p.09 do Acórdão.

por aluno, conforme o fez o Decreto nº 2.264/1997, mencionando o § 3º do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

4. Votos dos Ministros

Como exposto anteriormente, a ACO 648 foi relatada pelo Min. Marco Aurélio de Mello. O mesmo teve seu voto vencido no julgado, sendo acompanhado, apenas, por Luiz Fux. A tese vencedora, de que o cálculo de VMAA realizado pela União seria inadequado às determinações constitucionais, foi trazido ao julgamento pelo Min. Edson Fachin, acompanhado pelos outros pares⁵⁸.

A linha de raciocínio que prevaleceu, no julgado, defendia que o cálculo do VMAA, a partir de dados estaduais, violava os primados do modelo federativo brasileiro (cooperativo), os quais o FUNDEF, e sua complementação por parte da União, teriam o dever de perseguir. Considerando isso, puderam ser abstraídas 3 perguntas principais que demonstram a lógica dos votos vencedores., sendo as mesmas: (1) Quais os objetivos do FUNDEF ? (2) Como atingir os Objetivos do FUNDEF? Qual método de Cálculo do VMAA mais se adequa aos objetivos do FUNDEF?

Antes de adentrar nas mesmas, entretanto, se faz necessário destacar mais alguns pontos. O primeiro é que apesar desta monografia não focar em questões processuais, mas sim de direito material, é relevante saber que durante o julgado foi declarada, por unanimidade, uma alegação de perda parcial total do objeto de julgamento⁵⁹.

No ano de 2006 foi promulgada a Emenda Constitucional Nº53⁶⁰ que substituiu o FUNDEF pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da

⁵⁸Impedido o Ministro Dias Toffoli. Ausentes, justificadamente, os Ministros Gilmar Mendes, Alexandre de Moraes, e, participando do Seminário Jurídico Ítalo-Brasileiro, sobre o tema Jurisdições Superiores e Comparadas, na Corte Suprema de Cassação Italiana e no Conselho da Magistratura Italiana, em Roma, na Itália, os Ministros Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli.SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ACO nº 648/BA, Redator p/acórdão. Min. Edson Fachin, j. 06/09/2017.

⁵⁹SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ACO nº 648/BA, Redator p/acórdão. Min. Edson Fachin, j. 06/09/2017. Vejam-se .p. 2, 16, 46 e 73 do Acórdão.

⁶⁰BRASIL. Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 dez. 2006.

Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). A ACO 648 foi julgada em 2017. Com isso, o julgamento foi adstrito aos efeitos gerados pela regulamentação do FUNDEF, via decreto, que se prolongaram entre os anos de 1997 até 2006 (perda parcial do objeto). Salienta-se que permanecia o interesse processual do Estado da Bahia em reverter seus prejuízos financeiros, no período de vigência do FUNDEF.

Um segundo ponto relevante é que, pela exposição dos votos, não se pode afirmar com clareza se todos os ministros compreenderam, com perfeição, o contexto fático do tema que era debatido. Como exposto em "Regime Jurídico", a União calculava 27 VMAAs diferentes, elegendo uma média ou valor intermediário deles como valor nacional. Na exposição dos votos, porém, alguns Ministros parecem ter compreendido que a União, em realidade, calculava e adotava 27 VMAAs diferentes, um para cada Estado (o que não ocorria, de fato).

Entretanto, a argumentação de todos os ministros foca no fato acerca da possibilidade de se fazer um cálculo do VMAA se valendo de dados estaduais (receitas e matrículas). Ou seja, à despeito de em realidade a União escolher apenas 1 dos 27 VMAAs, centra-se a discussão na mera possibilidade de se calcularem VMAAs diferentes ao invés de realizar e se adotar um único cálculo nacional⁶¹. Sobretudo na pergunta 3 será importante ter essa premissa em mente para facilitar a compreensão dos debates.⁶²

⁶¹Rosa Weber, por exemplo, destaca "A controvérsia, como visto, refere-se à constitucionalidade da forma de cálculo do valor nacional mínimo por aluno repassado pela União ao FUNDEF. Pela equação utilizada pela União: valor anual mínimo por aluno (estadual) = previsão da receita total para o Fundo de âmbito estadual dividido por (matrícula total do ensino fundamental no ano anterior de âmbito estadual + total estimado de novas matrículas de âmbito estadual). Pretende o autor nesse cálculo sejam considerados valores nacionais, de forma que na equação a ser adotada o valor anual mínimo por aluno (nacional) = previsão da receita total para o Fundo de âmbito nacional dividido por (matrícula total do ensino fundamental no ano anterior de âmbito nacional + total estimado de novas matrículas de âmbito nacional)" (Pág.59 do Acórdão). Em mesmo sentido, veja-se o voto do Min. Edson Fachin (Pág. 24 do Acórdão). SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ACO nº 648/BA, Redator p/acórdão. Min. Edson Fachin, j. 06/09/2017.

⁶²Cita-se, também, que a ação discutia a possibilidade de indenização por danos morais à Bahia, por parte do governo federal. A despeito do Tribunal, por unanimidade, não ter conhecido o pedido, o mesmo não foi trazido para discussão por não ter relações com a discussão acerca das transferências intergovernamentais (tema desta monografia).

a. Quais os objetivos do FUNDEF?

Segundo o entendimento vencedor, inaugurado pelo Min. Edson Fachin, o FUNDEF objetivaria desempenhar uma função redistributiva e supletiva. O caráter redistributivo implicaria que a União, por meio da suplementação de recursos do Fundo, deveria promover a minimização das desigualdades regionais do sistema de ensino, auxiliando a **equalização prestacional dos serviços de educação pública**.

Nesse sentido, relembrou a Min. Rosa Weber ao mencionar que a EC Nº14, ao Instituir o FUNDEF, “fixou a **função redistributiva e supletiva**, em matéria constitucional, de forma a **garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados**, ao Distrito Federal e aos Municípios”. Declarações semelhantes fizeram os Ministros Edson Fachin, Luís Roberto Barroso e Cármen Lúcia⁶³.

Para justificar esta função redistributiva do FUNDEF são trazidos ao debate, pelos ministros, três dispositivos constitucionais: Os arts. 3º e 211 da CF, junto ao art. 60 das ADCTs.

Em relação ao primeiro dispositivo mencionado, defende-se que o art. 3º, III, da CF exigiria uma função redistributiva do FUNDEF, um instrumento de concretização dos primados do federalismo cooperativo brasileiro, que visa a diminuição de desigualdades sociais e regionais.⁶⁴

Conforme consta na norma, a diminuição das disparidades regionais e sociais seria objetivo fundamental da República Federativa do Brasil. É por isso que a União deveria **“intervir para equalizar a posição dos**

⁶³Respectivamente, p. 18; 43 e 79 do Acórdão. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ACO nº 648/BA, Redator p/acórdão. Min. Edson Fachin, j. 06/09/2017.

⁶⁴Rosa Weber destaca “A finalidade da criação do Fundef, na minha visão, foi a uniformização da qualidade do ensino fundamental na busca do objetivo previsto no art. 3º, III, da Constituição Federal, qual seja, a redução das desigualdades sociais e regionais”. Pág. 57 do Acórdão. Declarações semelhantes podem ser encontradas no votos de Cármen Lúcia (pág. 79 do Acórdão); Luís Roberto Barroso (pág 48 do Acórdão). SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ACO nº 648/BA, Redator p/acórdão. Min. Edson Fachin, j. 06/09/2017.

diferentes estados, em razão das desigualdades regionais, que é papel do Governo Federal procurar neutralizar ou minimizar”⁶⁵.

Na seara da educação pública, este ordenamento constitucional, de diminuição das disparidades regionais e sociais, ganhou assentamento no art. 211 da CF, alterado pela EC Nº14. Este artigo especificou o **papel redistributivo central a ser desempenhado pela União**. Cármen Lúcia destaca que:

Em matéria de educação, o § 1º do art. 211 da Constituição da República é ainda mais enfático ao determinar a consecução desse objetivo, impondo à União o exercício de **“função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”**. Grifo nosso⁶⁶.

Em resumo, em matéria educacional, o texto constitucional ordena que a **União desempenhe papel prevalente na equalização de oportunidades educacionais e na definição de um padrão mínimo de qualidade** entre os sistemas educacionais dos diferentes entes federativos.

O ente federal deve, por meio de ajuda e complementação técnica e financeira, garantir esta gradativa equalização e padronização qualitativa do ensino público⁶⁷.

No caso, o FUNDEF, através do papel supletivo da União, estabelecerá um meio de **assistência financeira aos Estados**, devendo objetivar, portanto, a promoção da equalização de oportunidades educacionais e da garantia de um padrão mínimo de qualidade entre os diferentes sistemas de ensino público de cada ente federativo. Com isso, combatem-se às disparidades regionais referentes à educação.

Por essa sistemática, o aluno de um Estado mais pobre não será prejudicado em relação a um que vive em um ente mais rico, com maior disponibilidade ou capacidade financeira para aplicar recursos na educação.

⁶⁵SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ACO nº 648/BA, Redator p/acórdão. Min. Edson Fachin, j. 06/09/2017.p. 37 da ACO 648, Min. Luís Roberto Barroso.

⁶⁶SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ACO nº 648/BA, Redator p/acórdão. Min. Edson Fachin, j. 06/09/2017. p.79 do Acórdão.

⁶⁷Sobre a equalização, vejam-se as p. 63, 79 e os debates (p. 55-58 do Acórdão). SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ACO nº 648/BA, Redator p/acórdão. Min. Edson Fachin, j. 06/09/2017.

Esse papel do FUNDEF é mais uma vez reforçado no art. 60 dos ADCTs. Segundo o caput do dispositivo, o fundo tem, em relação ao desenvolvimento do Ensino fundamental, “o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério”. O que vemos é a busca da equalização dos diferentes sistemas de ensino e da tentativa de padronização da educação através de dois referenciais básicos: a universalização do ensino fundamental e uma remuneração básica do magistério

Para assegurar o efetivo cumprimento deste objetivo, o § 3º dos mesmo dispositivo determina que “A **União complementar os recursos dos Fundos** a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.” Ou seja, através de assistência financeira a União deve assegurar que os objetivos do FUNDEF, sobretudo os dois elencados anteriormente, sejam atingidos.

Por fim, podemos sintetizar a resposta da pergunta inicialmente feita da seguinte forma; o objetivo do FUNDEF, de forma genérica, é promover a diminuição das disparidades regionais entre os sistemas públicos de educação fundamental dos diferentes entes federativos. Isso significa a **busca pela equalização de oportunidades educacionais**, conjuntamente com a garantia de um padrão mínimo de qualidade educacional a ser atingido por todas as unidades federativas. Para garantir isso, a união desempenha um papel redistributivo, em que por meio da assistência financeira aos Estados, deve assegurar o atingimento deste objetivo.

b. Como atingir os Objetivos do FUNDEF?

Para atingir os objetivos redistributivos do FUNDEF, **a União deveria garantir um montante mínimo de recursos investidos do sistema educacional de cada Estado**, de forma a exercer efetivamente sua assistência financeira aos entes federativos. Em realidade, se **faria**

necessário estabelecer um piso ou base mínima de recursos a ser assegurada para cada Estado. Assim, os mesmos teriam plenas condições de oferecer um serviço educacional de qualidade mínima aos matriculados do Ensino Fundamental.

Em termos mais específicos, esse piso de investimentos no desenvolvimento do Ensino Fundamental e seu magistério se dá por meio da **desvinculação dos investimentos com as receitas tributárias e financeiras próprias dos Estados e municípios**⁶⁸. Isso significa os aportes financeiros feitos ao FUNDEF não devem se preocupar com a capacidade financeira dos entes subnacionais. A União ganha protagonismo definindo **um piso nacional que vincula igualmente todos Estados**. Casos alguns destes, por meio de suas capacidades financeiras, não consigam atingir este plano, o governo federal **desempenha sua função supletiva, complemento complementando os recursos até que o piso seja contemplado**. Essa sistemática é claramente ilustrada no voto do Min. Luís Roberto Barroso:

O que a Constituição e a legislação previram? Que a União teria um dever de complementar esses fundos. Com base em qual critério? E aqui a questão se torna um pouco mais complexa. Mas digo eu, Presidente, além dessas fontes originárias que eu citei e com o propósito de igualar os investimentos em educação na Federação, o § 3º do artigo 60 do ADCT disciplinou um **dever de complementação financeira a esses fundos**. Para tanto, exigiu que a **União aportasse recursos aos fundos sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, o valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente**. O Constituinte exigiu, portanto, que a **ajuda financeira fosse proporcional à capacidade de investimento** e ao número de alunos matriculados na rede de cada estado. Pretendeu-se, com essa fórmula, **superar as desigualdades regionais, equiparando o valor mínimo anual por aluno de todos os estados e do Distrito Federal à média nacional**. Grifo nosso.⁶⁹

⁶⁸Como visto, as receitas próprias dos Estados são compostas tanto pela vinculação de certas receitas tributárias (de competência dos Estados e municípios), quanto de transferências constitucionais originados a partir de tributos federais, que possuem certo montante de titularidade de Estados e Municípios (apesar de serem federais, uma parte deles deve ir necessariamente para Estados e municípios). No âmbito do FUNDEF, os recursos próprios dos Estados e Municípios (capacidade financeira própria) eram constituídos por de 15% (quinze por cento) das receitas do FPE, do FPM, do ICMS e da repartição tributária do IPI, conforme ditavam os arts. 211 e 212 da CF.

⁶⁹SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ACO nº 648/BA, Redator p/acórdão. Min. Edson Fachin, j. 06/09/2017. pág. 39 do Acórdão.

O Ministro, no que foi acompanhado por outros,⁷⁰ deixa clara a necessidade de um piso nacional que vincule igualmente todos Estados. Isso é que o Barroso chama de “equiparação do valor mínimo anual por aluno de todos os Estados e do Distrito Federal à média Nacional.” Esse valor mínimo anual por aluno é objetivamente aferido por meio de um valor per capita de recursos, em relação à cada aluno.

Podemos, portanto, sintetizar que para se atingirem os objetivos do FUNDEF **deve-se garantir um piso mínimo de investimento na educação fundamental**. Este é atingido a partir de um valor mínimo anual por alunos que vincula, igualmente, todos os Estados da federação. Com isso, garante-se uma **equiparação financeira mínima** para que os entes federativos possam assegurar o pleno desenvolvimento do ensino fundamental e de seu magistério.

c. Qual método de Cálculo do VMAA mais se adequa aos objetivos do FUNDEF?

Vistos os objetivos do FUNDEF, bem como a forma de atingi-los, cabe responder: Como calcular o Valor Mínimo Anual por Aluno (VMAA)? Em suma, o que se tem em debate é se devem considerar os dados nacionais ou estaduais, referentes ao número de matrículas e de receitas, para definir o índice. O Min. Edson Fachin ilustra a Questão dizendo:

Em termos mais específicos, controverte-se acerca da forma de cálculo do VMNA, notadamente se a base de cálculo deste deve **contemplar a previsão da receita total para o Fundef e matrículas totais e novas em âmbito estadual, ou se a fixação deve considerar os mesmos elementos em termos nacionais**. Grifo nosso.⁷¹

⁷⁰Vejam-se os votos de Cármem Lúcia (Pág.80) do Acórdão; Edson Fachin (Pág. 39 do Acórdão). SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ACO nº 648/BA, Redator p/acórdão. Min. Edson Fachin, j. 06/09/2017.

⁷¹SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ACO nº 648/BA, Redator p/acórdão. Min. Edson Fachin, j. 06/09/2017. p. 24 do Acórdão.

Os efeitos práticos da escolha são os seguintes: (I) Caso se eleja o VMAA com os dados estaduais, haveriam 27 valores diferentes dos índices (receitas por aluno). Cada Estado estimaria as suas receitas próprias destinadas ao FUNDEF (através dos tributos e receitas vinculadas estaduais). Esta previsão orçamentária, dividida pelo número previsto de alunos matriculados, gera o Valor Anual Mínimo por Aluno. A União escolheria um índice intermediário ou faria uma média destes 27 VMAAs estaduais, fixando um valor nacional.

Já com o uso de dados nacionais, haveria a definição de um único VMAA. Ele se daria da seguinte forma: estimativa da arrecadação de todos os Estados somadas (verbas destinadas à educação fundamental) dividida pelo número total de alunos do Ensino Fundamental no País.

O impacto prático dos métodos de cálculo é que **a primeira metodologia (baseada em VMAAs estaduais) tende a gerar um valor, ou seja, piso de investimentos menor** do que aquela calculada nos dados nacionais.⁷² Estados com um VMAA estadual muito baixo acabam abaixando a média geral dos índices, fazendo com que a União adote um valor mais baixo, aquém do que seria esperado com o VMAA calculado com dados nacionais⁷³.

A maioria do Tribunal, à exceção dos Ministros Marco Aurélio e Luiz Fux,, reconheceram a **impossibilidade de se calcular o Valor Mínimo Anual por Aluno com base em dados puramente estaduais**, ou seja, na estimativa de receitas e de matrículas apenas no âmbito de ente estadual, conforme definia o decreto presidencial 2.294/97.

Tal impossibilidade se dá, pois o **VMAA baseado em dados estaduais não se revela capaz de promover a diminuição das desigualdades regionais entre os diferentes sistemas públicos de Ensino Fundamental**. Em realidade, ao fixar 27 VMAAs diferentes (um para cada unidade da federação mais o Distrito Federal) e eleger uma

⁷²SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ACO nº 648/BA, Redator p/acórdão. Min. Edson Fachin, j. 06/09/2017. Veja-se a .p. 80 do Acórdão.

⁷³O Estado da Bahia, por exemplo, demonstra um perda de mais de um bilhão de reais, entre 1997-2000, com o uso de dados estaduais. P.58 do Acórdão.

média ou valor intermediário entre os mesmos, adota-se um sistema de consagração das desigualdades regionais.

Unidades federativas mais pobres ficariam “presas” às suas capacidades financeiras deficientes⁷⁴. A lógica é a seguinte: (1) Estados mais pobres possuem um VAMA muito baixo. (2) A eleição de uma média ou de valor intermediário destes índices, por parte da União, refletirá, com maior peso, essas capacidades financeiras deficientes. (3) Com isso, o valor nacional do VAMA fica mais discrepante em relação aos dos Estados mais ricos (com maior disponibilidade financeira para investir na educação). Consequente, Estados mais ricos conseguem investir mais na educação fundamental (1ª a 8ª série) e na valorização do magistério, enquanto os mais pobres podem remanescer com dificuldades de financiamento.

Para tornar essa lógica mais clara, trago aqui um exemplo hipotético, que não foi trazido no julgado⁷⁵. As regiões Nordeste e Norte possuem 17 dos 26 Estados brasileiros. Suponha-se que estes 17 Estados possuem os menores VMAs do Brasil. Caso a União adote tire uma média dos 27 VMAs do país, o valor obtido representará mais a realidade dos Estados mais pobres (que são maioria) do que os das Regiões Sul e Sudeste, por exemplo, (com maior disponibilidade financeira para educação). Consequentemente, preservam-se as desigualdades regionais.

Situação diferente seria caso se adotasse o cálculo a partir de dados considerados nacionalmente. As regiões Sul e Sudeste, com melhores índices educacionais e mais populosas, também possuem maior número de matriculados e recursos para investir (maior arrecadação de receitas). Ao se

⁷⁴Rosa Weber, em seu voto, destaca a vedação de que Estados a distribuição da União reproduza a capacidade financeira deficiente dos Estados. Segundo a Ministra “A criação do FUNDEF pela Emenda Constitucional nº 14 de setembro de 1996, na forma da Lei nº 9.424/96, regulamentada pelo Decreto nº 2.264/97, visou à vinculação de parte da receita dos Estados e Municípios aos gastos com o ensino fundamental por meio de dois mecanismos: 1) distribuição dos recursos não apenas com base na capacidade financeira, mas de acordo com o número de alunos matriculados; 2) complementação dos recursos por meio de transferências da União aos Estados e Municípios. Trata-se de medida destinada ao incentivo dos Estados e Municípios a direcionar a sua atuação ao aumento do número de crianças na escola, à melhoria na qualidade no ensino fundamental nas redes públicas e ao aumento da remuneração dos professores”. Declaração semelhante fez o Min, Luís Roberto Barroso (p. 47 do Acórdão).

⁷⁵No julgado os ministros não trazem exemplo práticos para demonstrar suas premissas. Rememora-se, entretanto, que o Estado da Bahia demonstrou essas relações matematicamente, comprovando o valor subestimado de um piso nacional de investimentos a partir de VMAs estaduais (p. 58 do Acórdão).

adotar o cálculo de um único VAMA, com dados nacionais (total da estimativa de receitas vinculadas/matrículas estimadas), o valor do piso de investimentos tende a aumentar, já que os dados dessas regiões mais ricas terão maior influência na definição do VMAA final. Com isso, a discrepância de recursos por aluno entre estados mais pobres e mais ricos tende a diminuir⁷⁶. Estados que não atinjam este piso mínimo serão suplementados pela União, se aproximando da base de investimentos verificada nos entes mais ricos.

Assim, temos que apenas com o uso de dados nacionais para definição do VMAA que se poderiam concretizar os objetivos do FUNDEF, que a União tem o dever de suplementar (art. 211 da CF e art.60 ADCTs). Como vimos na pergunta 1, isso significa promover a diminuição das desigualdades entre os diferentes sistemas de ensino fundamental públicos, possibilitando a busca pela equalização de um padrão e qualidade de educação mínima.

O VMAA com dados estaduais, como visto, não permite a efetivação desta lógica. O financiamento educacional fica restrito às receitas vinculadas deficientes dos próprios Estados mais pobres, não permitindo uma real busca pela equalização dos sistemas de educação fundamental (1ª a 8ª séries). Nesse sentido destacou Rosa Weber ao final de seu voto, afirmando que “considerar dados estaduais para esse cálculo significa relativizar a complementação da União de acordo com a realidade econômica local, de forma que aqueles que precisam mais receberão menos, em completa inversão da finalidade constitucional.”⁷⁷

Cabe destacar, entretanto, que o Ministro Marco Aurélio (relator original da ação) defendeu a legalidade do uso de dados estaduais para atribuição do VMAA, posicionamento acompanhado pelo Min. Luiz Fux.

⁷⁶Frisa-se, mais uma vez, que este é exemplo é hipotético. Foi incluído nesta análise para fins didáticos, não estando presente no Acórdão original. Entretanto, dados atuais realmente mostram que às regiões Sul e Sudeste possuem melhores índices educacionais, maior número de matriculados e de recursos aplicados. Veja-se, por exemplo: Relatório SAEB [recurso eletrônico]. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019. Disponível: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484421/RELAT%C3%93RIO+SAEB+2017/fe63936-8002-43b6-b741-4ac9ff39338f?version=1.0> . Acesso em 28 de outubro de 2020.

⁷⁷SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ACO nº 648/BA, Redator p/acórdão. Min. Edson Fachin, j. 06/09/2017. p.64 do Acórdão.

Ambos os Ministros, entretanto, não fazem qualquer consideração acerca do papel redistributivo a ser desempenhado pela União e sua compatibilidade com os objetivos do federalismo brasileiro; a redução das disparidades sociais e regionais.

O argumento dos magistrados se reduz à uma interpretação restritiva dos textos legais e constitucionais (art. 60 das ADCTs e art 6º da Lei 9.494/96). Referindo-se ao art.60 das ADCTs afirma Aurélio que às normas estariam a criar 27 Fundos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEFs) diferentes e não um só fundo nacional. Para o magistrado, mesmo que a regulamentação do dispositivo constitucional, por meio art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.494/1996, empregasse o termo “fundo” no singular, ao determinar o papel supletivo da União, a disposição constitucional de 27 fundos não poderia ser ignorada. Nesse sentido, ressalta o Ministro:

O dispositivo legal deve ser interpretado à luz dos parágrafos do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 14/1996. Conforme consignado, o § 1º desse artigo determinava a criação de fundos de natureza contábil **separadamente no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal**. A legislação ordinária, ao materializar o comando do texto constitucional, não poderia contrariá-lo, referindo-se a fundo de âmbito nacional que inexistia. Mostra-se pertinente a óptica veiculada pela União, segundo a qual o artigo 6º, § 1º, da Lei nº 9.494/1996, ao empregar o termo Fundo, somente poderia estar versando aquele criado no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal. Grifo nosso.

Assim, não seria admissível falar em FUNDEF, mas sim em FUNDEFs. Quando a lei utiliza o termo “Fundo” no singular, faria a mesma referência ao Fundo individual que cada Estado e o Distrito Federal possuem e não a um único fundo nacional. Justamente devido a esta pluralidade de fundos que Aurélio considera , plenamente, legal a metodologia de cálculo de VMAA adotada pela União, via decreto. Como existem 27 FUNDEFs diferentes, poderia a União estabelecer 27 VMAAs diferentes, considerando os dados estaduais (receitas e matrículas) referentes à cada fundo, de forma individual.

Por fim, o Ministro ressalta que qualquer ambiguidade interpretativa poderia ser superada pelo fato de que o Presidente da República teria a discricionariedade, via decreto, para estabelecer a forma de cálculo do VMAA, não cabendo inferências por parte do judiciário, já que o art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.494/1996 delegava ao chefe do Executivo federal a tarefa de definir o valor mínimo anual por aluno.

O Min. Fux acompanhou esse entendimento divergente, afirmando “eu me satisfaço com o voto do Relator [Marco Aurélio], faço dele a minha fundamentação, para não ter que juntar, e acompanho, com a vênia dos que me antecederam, o voto do eminente Relator”⁷⁸.

Entretanto, como destacado, tal interpretação desconsidera os objetivos de instituição do FUNDEF, bem como ignora sua busca pela redução das disparidades sociais e regionais no âmbito educacional. Justamente por isso, o entendimento de Fux e Aurélio foi refutado pelos demais ministros, dados os motivos expostos anteriormente. A Ministra Rosa Weber destaca, inclusive, essa consideração, rememorando que⁷⁹:

A interpretação da União de que para o cálculo da complementação, o valor mínimo anual por aluno deve **considerar os dados estaduais isoladamente, sob o argumento de que o Fundo é estadual, dissente da intenção do legislador:** garantir a equalização do sistema educacional no País, objetivo fundamental da Federação nos termos do art. 3º, III, da CF⁸⁰. Grifo nosso.

Por fim, podemos resumir a resposta desta terceira pergunta da seguinte forma: o VMAA calculado a partir de dados nacionais (total da estimativa de receitas no país/estimativa de matrículas) é o que mais se adequa aos objetivos do FUNDEF, de promoção da diminuição das

⁷⁸SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ACO nº 648/BA, Redator p/acórdão. Min. Edson Fachin, j. 06/09/2017. p. 66 do Acórdão.

⁷⁹Barroso também cita que “Com efeito, a defesa de uma metodologia de cálculo da complementação financeira, tal como a empreendida pela União, que frustra a equiparação do valor mínimo por aluno à média nacional, esbarra na própria razão de criação do FUNDEF. Em realidade, esbarra em um dos objetivos fundamentais da República: a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, da CF/1988). Há, portanto, na Constituição fundamento suficiente para o acolhimento do pedido de revisão dos aportes realizados pela União, tendo em vista a utilização de cálculo que desconsiderou a média nacional do VMAA”. Pág.48 do Acórdão.

⁸⁰SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ACO nº 648/BA, Redator p/acórdão. Min. Edson Fachin, j. 06/09/2017. pág.62 do Acórdão.

disparidades e equalização dos serviços educacionais públicos entre os diferentes Estados.

O uso de VMAAs estaduais para definição de um índice nacional é incompatível com as determinações constitucionais, pois diminuiu o papel redistributivo da União (de suplementar o FUNDEF nos Estados mais pobres), privilegiando a persistência de desigualdades regionais. Em suma, o uso de dados estaduais **reflete uma preservação da limitação da capacidade financeira dos entes mais pobres, dado o método de cálculo que se vale de receitas estaduais.**

Marco Aurélio e Luiz Fux adotaram posições contrárias. Entretanto, os ministros focam em uma interpretação restritiva, desconsiderando os objetivos do FUNDEF ao analisar o modo de suplementação do fundo pela União.

5. Conclusão Parcial

Talvez o fato mais importante que se possa abstrair da ACO 648 seja **vedação do uso de cálculos de distribuição de recursos, por parte da União, que reflitam a representação da capacidade financeira dos entes federados mais pobres** (com menor capacidade de obtenção de receitas).

Em suma, o rateio ou distribuição de recursos provenientes das transferências intergovernamentais, realizadas pela União, **não podem ser determinados a partir de uma metodologia de cálculo que se valha de dados estaduais**, considerados de forma individual, para definição de um índice, coeficiente ou piso de investimentos.

Como visto, no caso em debate, o STF considerou ilegal a definição de um VMAA nacional a partir de uma média ou intermediação de VMAAs estaduais. Essa forma de definição privilegiava o uso de dados referentes às arrecadações tributárias e financeiras próprias dos entes. Tal método diminui a complementação do FUNDEF pelo ente federativo central, limitando a capacidade de investimentos dos entes mais pobres.

O primado da busca pela diminuição das desigualdades regionais, ordem do federalismo cooperativo brasileiro, **traduz-se na busca por equalização de oportunidades, inclusive na seara educacional.** Para proporcionar a efetiva implementação deste objetivo, as transferências realizadas pela União **devem ter em mente a condição dos entes federativos mais ricos, possibilitando-se, ao menos, uma equiparação mínima de receitas.** Não é possível, portanto, estabelecer, por exemplo, um piso de investimentos que tem seu valor determinado, em grande parte, pela situação de Estados com maior deficiência fiscal, mesmo que estes sejam a maioria dos entes federativos.

Para, além disso, podemos identificar uma uniformidade da ACO 648 com o precedente até então prevalente no STF, em matéria de transferências intergovernamentais.

Na análise do conjunto de ações, representadas pela ADI 875, no “caso FPE”, concluímos que “Estados mais pobres, com maiores demandas sociais e menor disponibilidade de recursos financeiros, deveriam receber, proporcionalmente, maior parcela das verbas distribuídas pelo poder central da federação”. Na ACO 648, na prática, o STF acaba por defender essa mesma afirmativa.

O efeito de um VMAA, calculado com dados nacionais em uma única vez, é que o valor desse “piso de recursos” tende a se aproximar do valor investido nos Estados mais ricos. Consequentemente, quanto menor for a disponibilidade financeira de um Estado e quanto maior forem suas demandas sociais (número de matrículas), maior será o montante de recursos recebido via complementação da União,

Entretanto, **não foi encontrado, no caso, menção à vedação das chamadas desigualdades horizontais,** quando unidades federativas mais pobres recebem menos recursos do que outras também não pobres, mas em situação melhor (maior disponibilidade financeira). **Assim, não há aqui convergência com um dos pontos do caso FPE (Capítulo. 2).**

Por fim, destaca-se que existem características comuns para determinação de distribuição das transferências intergovernamentais por

parte da União. No julgamento conjunto das ações representadas pela ADI 875, estipulava-se que o rateio não poderia ser feito com base em coeficientes fixos, devendo ser determinados por um critério que permitisse o cálculo de recursos a partir de dados atualizados periodicamente. O mesmo se faz aqui, em que o VMAA ideal seria determinado a partir de dados atualizados, anualmente, de receitas e matrículas.

Outra comparação interessante diz respeito à discricionariedade que os outros poderes da República teriam para fixar critérios de distribuição das transferências intergovernamentais da União.

No conjunto de ações representadas pela ADI 875, o Min. Gilmar Mendes afirmava que “não caberia ao judiciário definir ou afirmar quais critérios seriam os mais adequados para representação da realidade socioeconômica, o que em determinada medida coincide com os limites da atuação do supremo nesta matéria”. À despeito disso, aquele julgado fixou certas características que tais critérios a serem eleitos deveriam seguir, também trazidos na ACO 648 (equalização, dados atualizados, entre outros). Na prática, são estabelecidos critérios secundários que devem ser observados na distribuição das transferências intergovernamentais da União.

Situação semelhante temos aqui. Na ACO 648, a maioria dos ministros concorda com o uso dos critérios de estimativas de alunos e de receitas. O debate se dava sobre quais dados usar; se nacionais ou estaduais.

O Tribunal, entretanto, faz isso a partir de uma interpretação de disposições legais já existentes, não adicionando um terceiro critério novo. É inegável, porém, que o STF, nos dois casos, acaba por apresentar os parâmetros que tais critérios devem apresentar, restringindo a discricionariedade de atuação do Legislativo e Executivo⁸¹.

Portanto, o STF apresentou uma continuação em seus posicionamentos acerca das transferências intergovernamentais, realizadas pela União.

⁸¹Rememora-se que os ministros Marco Aurélio e Luiz Fux defendiam, no caso concreto, a discricionariedade interpretativa do Executivo, defendendo a não intervenção do judiciário no método de cálculo do VMAA.

Capítulo. 4- O Caso “Salário Educação”

1. Breve Panorama

A ADPF 188 é mais uma ação que discute a forma de rateio das transferências intergovernamentais realizadas pela União. Entretanto, diferentemente dos casos anteriores, não houve aqui a conclusão do julgamento dos autos.

A ação foi ao plenário no ano de 2018. Na ocasião, o relator do caso, Min. Edson Fachin, votou pela procedência da ADPF. Subsequentemente, entretanto, o Min. Alexandre de Moraes pediu vista do caso, interrompendo a continuação do julgamento.

No início de setembro de 2020, Moraes devolveu os autos para julgamento. O então presidente da Corte, Min. Dias Toffoli, pautou o julgamento para o dia 02 de outubro. Entretanto, após pedido de destaque do Min. Gilmar Mendes, a ação foi retirada da pauta, sem previsão posterior de julgamento⁸².

Apesar destes imprevistos, resolveu-se analisar o voto do Min. Relator da mesma forma. Isso porque a ADPF 188 se coaduna com todos os objetivos propostos nesta monografia, **debatendo qual o conteúdo e efeitos mínimos que um rateio de recursos deve levar em conta, para se adequar ao federalismo cooperativo brasileiro.**

Além disso, a jurisprudência até então prevalente no tribunal poderá nos ajudar a fazer algumas inferências acerca dos possíveis resultados futuros do julgado.

Feitas essas considerações, ressalta-se que a ação questionava a forma como a União distribuía recursos da contribuição do salário-educação aos Estados e Municípios. Em resumo, o ente central defendia um rateio que levasse em conta a arrecadação do tributo em cada Estado, enquanto os Estados do Pernambuco, Sergipe, entre outros⁸³, defendiam a desvinculação

⁸²Consulte-se o andamento da ação em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3698566>. Acesso em 29 de outubro de 2020.

⁸³Também eram partes os Estados da Bahia, Alagoas, Maranhão, Rio Grande do Norte e Paraíba.

da distribuição destas receitas com a arrecadação tributária observada nos Estados. Para estes, os recursos do salário-Educação deveriam ser distribuídos, apenas, conforme o número de matriculados nas redes de ensino.

O Min. Fachin acolheu o pedido dos Estados requerentes, argumentando que o cálculo promovido pela União violaria os primados do federalismo de cooperação brasileiro.

2. Regime Jurídico

A ADPF 188 diz respeito à interpretação da forma de distribuição dos recursos provenientes do salário-educação entre os diferentes Estados e Municípios da Federação. Em resumo, são questionados o artigo 15, parágrafo 1º, da Lei 9.424/1996⁸⁴, e o artigo 2º da Lei 9.766/1998⁸⁵, ambos com redação dada pela Lei 10.832/2003⁸⁶. Os dispositivos são debatidos em face do art.212, §6º, da Constituição.

Antes de adentrarmos nos temas debatidos, entretanto, se faz necessário tecer algumas considerações acerca do regime jurídico e da sistemática de funcionamento do "salário-educação", assim como foi feito em relação aos institutos jurídicos centrais dos casos anteriores.

O salário-educação nada mais é do que uma contribuição social arrecadada pela União. Ou seja, um tributo cujos recursos possuem destinação vinculada, no caso, para financiamento da educação pública básica.

⁸⁴BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 1996.

⁸⁵BRASIL. Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 dez. 1998.

⁸⁶BRASIL. Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 dez. 2003.

Esta contribuição social vem prevista expressamente no art. 212, §5º, da Constituição Federal. Sua arrecadação recai sobre a folha salarial das empresas sediadas no Brasil. Resumidamente, o salário-educação é calculado com base em uma alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados⁸⁷.

O valor arrecadado pela União com o salário-educação, por sua vez, também deve ser dividido entre Estados e Municípios, através de transferências obrigatórias por parte da União. Nesse sentido disciplina o art.15 da Lei 9.424/96, segundo o qual:

Art. 15. O Salário-Educação, previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal e devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, inciso I, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

§ 1º O montante da arrecadação do Salário-Educação, após a **dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS**, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, **observada, em 90% (noventa por cento) de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma: (Redação dada pela Lei nº 10.832, de 29.12.2003)**. Grifo nosso.

I - Quota Federal, correspondente a um terço do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras;

II – Quota Estadual e Municipal, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações do ensino

⁸⁷É o que consta no art. 15 da Lei 9.424/96, segundo o qual " O Salário-Educação, previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal e devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, inciso I, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991".

fundamental. (Redação dada pela Lei nº 10.832, de 29.12.2003)

Em suma, a lógica que se tem é a seguinte: (1) do montante arrecadado com salário-educação, 1% é destinado ao Instituto Nacional do Seguro Nacional (INSS), que administra o recolhimento da contribuição social. (2) Do saldo líquido restante (descontada a quantia do INSS), 10 % dos recursos irão para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que o aplica em programas do Ministério da Educação para o ensino básico. (3) Os 90% restantes do saldo líquido serão repartidos entre a União, Estados e Municípios⁸⁸.

A União tem uma quota-parte de $\frac{1}{3}$ dos 90% do montante repartido. Estes recursos são usados “no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios e os estados brasileiros”⁸⁹.

Já Estados e Municípios, em conjunto, ficam com $\frac{2}{3}$ dos 90%. Este valor é **arrecadado pela União e transferido aos Estados e Municípios pela mesma**. A dúvida que pode surgir aqui é a seguinte: Como saber qual porcentagem destes recursos cada Estado e Município levará? Em outras palavras, se os $\frac{2}{3}$ de 90% resultam em, por exemplo, em 1 milhão de reais, como a União deve dividir este valor entre os diferentes entes federados subnacionais?

A prática aplicada era a seguinte: (1) Calculava-se, inicialmente, quanto cada Estado da federação teria direito dos $\frac{2}{3}$, a partir da arrecadação própria obtida nestes com a contribuição do salário-educação; (2) O valor obtido era dividido dentro do próprio Estado com os Municípios, de acordo com o número de matriculados nas redes municipais e estadual de ensino. Em resumo, o valor arrecadado em um Estado com o salário-educação era, proporcionalmente, após os descontos mencionados anteriormente,

⁸⁸Disponível: <http://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/salario-educacao/sobre-o-plano-ou-programa/entendendo-o-salario-educacao>. Acesso em 08 de novembro de 2020.

⁸⁹Disponível: <http://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/salario-educacao/sobre-o-plano-ou-programa/entendendo-o-salario-educacao>. Acesso em 08 de novembro de 2020.

revertido novamente ao Estado que deveria dividir estes recursos com seus Municípios (por critério de matriculados).

Para ilustrar essa lógica, podemos dar um exemplo hipotético. Imagine-se que a União arrecadou 100 reais de salário-educação no Estado de São Paulo, sendo 1.000 reais a arrecadação nacional com a contribuição.

O que se observa é que a arrecadação paulista corresponde a 10% da total. Destes 1.000 reais, 1%, ou seja, 10 reais serão revertidos ao INSS. Dos 990 restantes, 10% (99 reais), irão permanecer no FNDE. Dos 891 restantes, $\frac{2}{3}$ (594) serão, primeiro, divididos entre os Estados, com a determinação posterior das quotas municipais.⁹⁰ 10% destes 594 reais (59,4 reais) devem retornar a São Paulo, mantendo-se a proporção percentual que SP mantinha na arrecadação total. Estes 59,4 reais serão divididos entre os governos estadual e municipais, considerando o número de matrículas em cada rede de ensino.

Assim, a proporção da capacidade contributiva de cada Estado se mantém. Se o Estado X arrecada 10% da totalidade dos recursos do salário-educação, o mesmo receberá 10% do valor total da quota estadual e municipal da contribuição. Se o Estado Y, entretanto, arrecada, apenas, 4 % da totalidade dos recursos do salário-educação, o mesmo receberá 4% do valor total da quota estadual e municipal da contribuição.

É justamente este ponto que está em debate na ADPF 188. Em 2006 foi aprovada a Emenda Constitucional Nº53 que alterou o artigo. 212 da Constituição, que passou a dispor da seguinte forma:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁹⁰Reitera-se que apesar do cálculo ser feito desta forma, não é necessário que o dinheiro seja primeiro depositado em uma conta do Estado para que depois a fazenda estadual transfira os valores referentes à cada município. Em realidade, a União já deposita os valores correspondentes diretamente em uma conta individual de cada Estado e município. Adota-se, entretanto, a mencionada metodologia de cálculo. A União primeiro vê quanto cada Estado terá direito aos Recursos e posteriormente calcula o rateio do âmbito interno de cada Estado (com município), conforme o número de matrículas. Vejam-se mais detalhes em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/salario-educacao/area-para-gestores/consultas>. Acesso em 08 de novembro de 2020.

[...]

§5º - A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a **contribuição social do salário-educação**, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§6º - As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica **nas respectivas redes públicas de ensino**. Grifo nosso.

Como visto, o §6º do dispositivo destaca que a arrecadação do salário-educação deve ser distribuída proporcionalmente ao número de alunos matriculados. Nada diz o texto constitucional, entretanto, acerca da possibilidade de se observar a arrecadação de cada Estado na distribuição dos recursos da contribuição social analisada. Como será debatido, o caso versa sobre a obrigatoriedade da adoção de um único critério de distribuição (matrículas) ou de dois (matrículas e proporção de arrecadação de cada Estado).

O regime jurídico de rateio do salário-educação, verificado até o presente momento, entretanto, pode ser ementado da seguinte forma: (1) A arrecadação do salário educação é dividida em diferentes quotas. (2) $\frac{2}{3}$ do valor líquido arrecadado é distribuído entre os Estados. (3) **Cada Estado recebe um valor proporcional ao arrecadado com a contribuição no mesmo**. (4) O montante direcionado à cada Estado é dividido com Municípios, tendo por base o número de matrículas. **O Item "3", como se verá, é o questionado nesta ADPF.**

3. Alegações das Partes

A inicial trazida conjuntamente pelos Estados de Pernambuco, Sergipe, Bahia, Alagoas, Maranhão, Rio Grande do Norte e Paraíba alega a

ilegalidade da distribuição, realizada pela União, dos recursos provenientes do salário-educação⁹¹.

Os Estados defendem que o número de alunos nas escolas seria “o critério único e exclusivo para a distribuição dos valores relativos ao salário-educação”⁹². Isso porque este seria o critério citado no art.212,§6º, da Constituição Federal, após a edição a Emenda Constitucional Nº53/06.

Nesse sentido, ressaltam os Estados que haveria apenas a soma da arrecadação nacional da contribuição social, dividida pelo número total de alunos matriculados na educação pública do país. Com isso, seria obtido um valor de recursos por aluno. Para determinar a distribuição, bastaria multiplicar este valor pelo número de alunos matriculados na rede estadual ou municipal de ensino, obtendo-se o montante destinado a cada ente federativo.⁹³

Por fim, os requerentes afirmam que a distribuição realizada pela União se baseia também na capacidade arrecadatória dos Estados (art.15,§6º, da Lei 9.424/1996). Os recursos aplicados no âmbito de cada ente estadual são proporcionais à arrecadação do salário-educação observada nos mesmos. Somente posteriormente, quando estes recursos são divididos entre os Municípios e **um** governo estadual, que o critério de matrículas seria observado.

Recebida a inicial, a União, representada Advocacia Geral da União (AGU)⁹⁴, pelo Senado Federal e a Câmara dos Deputados⁹⁵, foi chamada à contestar as alegações iniciais. O Ministério Público Federal também foi intimado para expressar sua opinião sobre o caso. Todos **apresentaram a mesma argumentação.**

⁹¹SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADPF nº 188/PE e outros Rel. Min. Edson Fachin. v. 22/11/2018 (Julgamento não concluído). Petição Inicial, fls 02-14.

⁹²SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADPF nº 188/PE e outros Rel. Min. Edson Fachin. v. 22/11/2018 (Julgamento não concluído). Petição Inicial, fls 08.

⁹³Como exemplo hipotético, imagine que a arrecadação da contribuição chegou ao valor e 100 reais por alunos no país. Se um estado tem 10 matriculados na rede estadual de educação básica, receberia o mesmo um montante de 1.000 reais.

⁹⁴SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADPF nº 188/PE e outros Rel. Min. Edson Fachin. v. 22/11/2018 (Julgamento não concluído). Manifestação AGU, fls 114-128.

⁹⁵SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADPF nº 188/PE e outros Rel. Min. Edson Fachin. v. 22/11/2018 (Julgamento não concluído). Manifestação PGR, fls 162-179.

Para os mesmos, as regras da Lei 9.424/1996 e da Constituição se complementam. Primeiramente, retornaria ao Estado a sua cota de **2/3 proporcional à arrecadação (previsão legal)** e, após, a redistribuição, **dentro do Estado e entre este e seus Municípios (previsão constitucional), de acordo com o número de alunos matriculados** em cada área de atuação (educação infantil e ensino fundamental aos Municípios e ensino médio aos Estados, via de regra).

Nessa linha, o art.212 da Constituição, ao fazer a referência “respectivas redes de ensino”, estaria o mesmo se referindo não à distribuição da arrecadação nacional do salário-educação, mas sim à arrecadação estadual.

Argumenta-se, também, que a distribuição igualitária pelo censo escolar, desconsiderando a origem da arrecadação, causaria uma migração de recursos de uma unidade da federação para outra.

Portanto, em síntese, os Estados se insurgem contra o método de distribuição de recursos realizado pela União, em relação ao salário-educação. Defendem, para tal, que o número de matrículas seria o único critério adequado para determinar o rateio, excluindo-se a proporção arrecadada em cada Estado (como defendem os representantes da União e o Ministério Público).

4. Votos dos Ministros

Como destacado anteriormente, até o presente momento foi proferido apenas o voto do eminente Min. Relator Edson Fachin.

Mesmo assim, adotou-se o mesmo esquema de análise dos capítulos anteriores. Após a leitura do voto, foram identificadas três questões principais que demonstravam estar por trás dos argumentos trazidos pelo Min. Fachin. São elas: (1) A distribuição do salário-educação é um instrumento do federalismo cooperativo? Se sim, qual a justificativa? (2) Sendo um instrumento do federalismo cooperativo, que efeitos a distribuição de recursos do salário-educação deve proporcionar? (3) Qual o

método de cálculo adequado do federalismo cooperativo? - Uma revisão das questões anteriores.

A primeira questão visa responder se a distribuição da contribuição do salário-educação é efetivamente um instrumento do federalismo cooperativo brasileiro, tendo se seguir suas diretrizes.

Na segunda serão trazidos os efeitos concretos que devem ser observados com a distribuição da contribuição, por parte da União.

Por fim, na terceira pergunta, será demonstrado o método de cálculo adequado para distribuição do salário-educação: se aquele que usa unicamente o critério de matrículas ou se o que também versa sobre as arrecadações estaduais do recurso.

Como exposto ao início deste capítulo, o Ministro acaba por defender as teses que mais se adequam ao federalismo fiscal. Feitas estes breves comentários, podemos passar às perguntas.

a. A distribuição do salário-educação é um instrumento do federalismo cooperativo? Se sim, qual a justificativa?

Da leitura do voto, uma primeira questão que o Min. Relator Edson Fachin demonstra responder é considerar se a distribuição dos recursos do salário-educação, arrecadado pela União, seria ou não um instrumento de concretização do federalismo cooperativo. Se a afirmativa fosse positiva, o efeito prático seria a necessidade de adequação da distribuição aos primados da redução das desigualdades regionais e sociais (na linha dos casos anteriores desta monografia). Já se afirmação fosse negativa, esta exigência não se faria necessária.

A controvérsia surge pois o §6º do art.212 da Constituição Federal não fazia uma determinação explícita de que os recursos provenientes do salário-educação fossem empregados com o intuito de promover equilíbrios socioeconômicos entre as diferentes entidades federativas. À despeito desta consideração, **Fachin acaba por considerar que a distribuição dos recursos da mencionada contribuição social é sim um instrumento**

do federalismo cooperativo brasileiro, visando a redução das desigualdades regionais e sociais. O Relator menciona que:

Embora a **Constituição não tenha expressamente estabelecido que a arrecadação e a distribuição dos valores correspondentes ao salário-educação deveriam primar pela redução de desigualdades regionais e sociais**, como o fez em relação aos impostos e aos fundos de participação dos estados e municípios, sendo este um dos objetivos fundamentais da República, dele o legislador **não se pode esquivar em nenhum momento, especialmente quando da elaboração de leis que promovam distribuição de riquezas arrecadadas pela própria União** ⁹⁶(Grifo nosso).

O próprio Ministro reitera uma importante diferença com os julgados anteriores da corte, que também tratavam de transferências intergovernamentais realizadas pela União, **rememorando o “Caso FPE”**.⁹⁷ Neste, o próprio dispositivo constitucional interpretado (que determinava o rateio do FPE), reforçava a necessidade de que a forma de distribuição de recursos visasse a promoção do “equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios” ⁹⁸. Já no caso do salário-educação nada nos é claramente dito.

A dúvida que pode surgir aqui é: Como, então, o Min. Fachin considerou a contribuição do salário-educação como elemento do federalismo cooperativo brasileiro?

A resposta à questão foi dada a partir de dois elementos; (I) **A redução das desigualdades sociais e regionais seria objetivo da República Brasileira**, exigindo que a distribuição de riquezas arrecadadas pela União persiga essa finalidade; (II) **O §6º do art.212 da Constituição Federal teria sido inserido na Carta Magna no contexto de Criação do FUNDEB (EC Nº53/16), que visava a uniformização e equalização do ensino público**, exigindo **obediência aos primados federativos brasileiro** de combate às desigualdades

⁹⁶SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADPF nº 188/PE e outros, Rel. Min. Edson Fachin. v. 22/11/2018 (Julgamento não concluído). p.27 do voto.

⁹⁷ Veja-se o capítulo. 2 desta monografia.

⁹⁸ Art.161, II, da Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

Em **relação ao primeiro elemento**, Fachin afirma que:

Constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, III, CF/88), bem como é princípio da ordem econômica a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 170, VII, CF/88).

[...]

Ademais, é uma questão que diz respeito à melhoria das condições de vida da população [federalismo fiscal] e à transformação da sociedade brasileira como um todo, partindo-se da **premissa constitucional de que toda ação do Estado deve ser regida no sentido de promover a redução das desigualdades regionais e a equalização da situação econômico-financeira dos entes federativos**⁹⁹.(Grifo nosso).

Em resumo, a redução das desigualdades sociais e regionais , assim como a erradicação da pobreza, seria primordial no sistema federativo brasileiro. Justamente por isso, a União, quando distribui riquezas para todos os seus entes, como no caso do salário-educação, deve primar pela efetivação dessas determinações inafastáveis de nossa República, não podendo o legislador, como menciona Fachin, “se esquivar em nenhum momento¹⁰⁰” desses objetivos. Em realidade, **toda ação do Estado brasileiro deveria ser guiadas por essas premissas constitucionais que sintetizam nosso federalismo fiscal por cooperativo.**¹⁰¹ Assim, a

⁹⁹SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADPF nº 188/PE e outros, Rel. Min. Edson Fachin. v. 22/11/2018 (Julgamento não concluído).p.21 do voto.

¹⁰⁰SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADPF nº 188/PE e outros, Rel. Min. Edson Fachin. v. 22/11/2018 (Julgamento não concluído) p.27 do voto.

¹⁰¹Fachin cita magistério de Fernando Scaff, segundo o qual “a verdadeira função distributiva, visando reduzir as desigualdades sociais. Daí que a posição justa, sob uma ótica republicana, será a de um sistema orçamentário que estiver mais próximo de arrecadar primordialmente dos mais ricos e gastar primordialmente com os que mais necessitam. Aqui se caracterizará o princípio republicano no âmbito financeiro, isto é, o orçamento republicano, pois os recursos públicos (coisa pública) estarão sendo usados em prol do bem comum, aumentando o grau de liberdade igual, em prol de maior isonomia entre as pessoas. (...) Observe-se que isso também vale para a repartição territorial das riquezas, síntese do federalismo fiscal, pois, se houver maior arrecadação das regiões mais pobres para realizar primordialmente gastos públicos nas regiões mais ricas, estar-se-á defronte de um orçamento oligárquico; de outra banda, se houver maior arrecadação nas regiões mais ricas para primordialmente realizar gastos nas regiões mais pobres do país, estar-se-á diante de um orçamento republicano”.SCAFF, Fernando Facury. Orçamento Republicano e Liberdade

distribuição do salário-educação também seria instrumento de efetivação do federalismo cooperativo brasileiro.

Já em **relação ao segundo elemento**, Fachin argumenta que a Emenda Constitucional Nº53/06 (que também alterou disposições do salário educação), teria reforçado a papel da União de promotora da redução das desigualdades regionais e sociais, possibilitando a equalização das oportunidades educacionais através de sua distribuição de riquezas (recursos do salário educação).

Esse “reforço” ocorre porque a Emenda teria instituído o FUNDEB, substituidor do FUNDEF, que teria o intuito de garantir a universalização da educação básica no Brasil, assegurando-se um patamar qualitativo Mínimo. Para tal, **adota-se uma lógica redistributiva da União, que deve distribuir recursos aos entes mais pobres, de forma que hajam investimentos mínimos na educação pública que garantam o atingimento dos objetivos constitucionais.**

A educação, por seu turno, é direito de todos e dever do Estado e da família (art. 205, CF/88) e o ensino será ministrado observando, dentre outros princípios, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola¹⁰².

Com efeito, ao meu sentir, **a regra do § 6º ao artigo 212 foi inserida no texto constitucional pelo Constituinte reformador [EC Nº53/06] visando a observância do objetivo republicano de redução das desigualdades regionais** e dando maior eficácia ao preceito constitucional de que cabe ao Estado proporcionar educação pública gratuita e, acrescento, de forma igualitária a todos os cidadãos brasileiros, independentemente do Estado ou Município em que resida. Grifo nosso

Como destacado no trecho, a referida Emenda Constitucional também acabou por incluir, no texto constitucional, § 6º ao artigo 212, que trata da distribuição de recursos do salário-educação. **Como tal alteração foi conjunta à criação do FUNDEB, deveria o rateio desses recursos federais refletir os objetivos do Fundo, visando a redução de**

Igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 268-270.

¹⁰²SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADPF nº 188/PE e outros Rel. Min. Edson Fachin. v. 22/11/2018 (Julgamento não concluído) p. 20 do voto.

desigualdades sociais e educacionais no sistema educacional dos diferentes entes da federação brasileira.

Por fim, podemos sintetizar os pontos trazidos nesta questão da seguinte forma: o salário educação é sim um instrumento do federalismo cooperativo. Isso se dá por dois motivos: (I) A redução das desigualdades sociais e regionais seria objetivo da República Brasileira, exigindo que a distribuição de riquezas arrecadadas pela União persiga essa finalidade; (II) O §6º do art.212 da Constituição Federal (que trata do rateio do salário-educação) teria sido inserido na Carta Magna no contexto de Criação do FUNDEB (EC Nº53/16), visando a uniformização e equalização do ensino público, em conformidade primados federativos brasileiro de combate às desigualdades.

b. Sendo um instrumento do federalismo cooperativo, que efeitos a distribuição de recursos do salário-educação deve proporcionar?

Afirmada que a distribuição de recurso provenientes do salário-educação era instrumento apto a promover a redução das desigualdades regionais e sociais, Fachin se debruça sobre o efeito que esta distribuição de recursos da União deveria proporcionar. O Ministro, inicialmente, afirma que:

A repartição igualitária da arrecadação da contribuição social em debate é, ao fim e ao cabo, uma forma de **concretização do princípio federativo**, com ênfase na **cooperação fiscal**, não apenas mínima e indispensável, entre os diversos centros de governo para a progressiva **realização da igualdade das condições sociais** de vida **em todo o território nacional**.¹⁰³Grifo nosso.

O que podemos abstrair da passagem é que a **distribuição de recursos da referida contribuição social deveria promover uma equalização arrecadatória** entre os diferentes entes federativos. Essa

¹⁰³SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADPF nº 188/PE e outros Rel. Min. Edson Fachin. v. 22/11/2018 (Julgamento não concluído) p.26 do voto.

equalização significa que Estados mais com menor capacidade contributiva (de arrecadação) deveriam ser privilegiados na distribuição de recursos das transferências intergovernamentais. Somente assim, haveria a concretização do princípio federativo de “cooperação fiscal”.

Esta equalização pode ser objetivamente traduzida. A mesma significa garantir a receita proporcionalmente igual para todos os entes. Para tal, bastaria garantir um montante determinado de recursos por matriculado, em lógica semelhante à adotada pelo FUNDEF (tratado no capítulo 3) e FUNDEB.

Essa equalização de recursos deve ser sentida, pois ela que proporcionará o financiamento de outro efeito na educação básica: **a equiparação de condições educacionais, independentemente do ente da federação em que o aluno reside.**

À despeito da existência de outras transferências intergovernamentais (também tratadas nesta monografia), Estados mais ricos, com maior disponibilidade de receitas, teriam mais recursos para investir no desenvolvimento de uma educação pública de qualidade. Assim, a distribuição dos recursos do salário-educação deveria seguir a lógica cooperativa, de forma a equalizar receitas e oportunidades educacionais¹⁰⁴.

Em resumo à pergunta trazida, temos que a distribuição do salário-educação, por parte da União, deve ter uma **função equalizadora de receitas**, dando condições para que tanto entes federativos mais ricos quanto os mais pobres possam financiar um sistema educacional de qualidade equiparável aos dos mais ricos.

¹⁰⁴Fachin afirma “Entretanto, em que pesem aos resultados positivos das disposições constitucionais e dos fundos criados pelo Governo para a democratização do ensino, ainda estamos longe de uma efetiva igualdade na prestação de ensino público e de qualidade entre os entes da federação. Os Estados cujos recursos financeiros são maiores conseguem fornecer ensino em todos os níveis com qualidade substancialmente maior que os Estados mais pobres. Com efeito, não basta à estrita observância do princípio federativo e do objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais que a União complemente, através do Fundeb, os recursos recebidos pelos Estados e Municípios para se chegar a um valor mínimo previamente estabelecido por aluno, já que esse valor é suplantado pelos alunos matriculados nas redes de ensino dos Estados mais ricos. Nesse contexto, a redistribuição das verbas do salário-educação, tal como posta na legislação ora impugnada (art. 15, § 1º, da Lei 9.424/96), é critério não inserido na redação do § 6º do art. 212 e, portanto, é com ele incompatível”. (p.5-25).

c. Qual o método de cálculo adequado do federalismo cooperativo? Uma revisão das questões anteriores.

O Min. Edson Fachin entende que a distribuição dos recursos da quota estadual e municipal do salário-educação deveria ser feita, unicamente, com base no número de alunos matriculados em cada rede de ensino.

O cálculo de distribuição deveria ser dado dividindo-se a totalidade de recursos arrecadados, nacionalmente, pelo número de matriculados no ensino público do país. Feita esta razão, seria obtido um valor representativo de recursos por aluno.

No momento de determinar o *quantum* de recursos que cada ente da federação receberia, bastaria multiplicar o número de matrículas na respectiva rede de ensino pelo valor por aluno obtido anteriormente.

Conforme defende o relator, esta metodologia seria a única capaz de **assegurar uma distribuição igualitária de recursos** (tema tratado na pergunta dois). Pelo cálculo proposto, todos os entes federados receberiam a **mesma quantia proporcional de recursos**, que poderia ser expressa em um valor de receitas por aluno (*per capita*). É apenas assim que se mostrariam contemplados os objetivos do federalismo brasileiro, de combate às desigualdades e de equalização de condições. Qualquer disposição em sentido contrário seria inviável. O Relator cita que:

A redistribuição das verbas do salário-educação, tal como posta na legislação ora impugnada (art. 15, § 1º, da Lei 9.424/96), critério não inserido na redação do § 6º do art. 212 e, portanto, é com ela incompatível. Ademais, **não atende ao objetivo da República de reduzir as desigualdades regionais**, mas, sim, **contribui para aumentar a discrepância entre os valores dispensados com o financiamento de cada aluno no Brasil, na medida em que majora a distorção entre o que é destinado para um aluno de um Estado em relação à outra unidade federativa**¹⁰⁵.Grifo nosso.

Nessa linha, o método de cálculo então adotado pela União, que considera a **devolução da proporção arrecadatória** de cada Estado,

¹⁰⁵SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADPF nº 188/PE e outros Rel. Min. Edson Fachin. v. 22/11/2018 (Julgamento não concluído) p.26 do voto.

violaria o federalismo fiscal brasileiro. **Estados mais ricos, que arrecadam a maior parte do tributo federal, receberiam maior proporção de receitas.** Enquanto os mais pobres, que possuem, geralmente, maiores dificuldades para financiar a educação básica, receberiam valor menor de recursos. Fachin, inclusive, nos dá um exemplo prático afirmando que:

Não vejo como possível, à luz do texto constitucional, especialmente da novel redação do § 6º do art. 212, permitir que um **recurso federal** (a contribuição do salário-educação é de competência federal), destinado ao desenvolvimento do ensino, **possa ter destino proporcional à competência arrecadatória de cada ente federativo**, resultando **na distribuição desigual por aluno**, de forma a se cancelar, por exemplo, a distribuição ao **Estado do Maranhão do equivalente a R\$ 58,92 por matrícula e ao Estado de São Paulo o equivalente a R\$ 612,599.**¹⁰⁶Grifo nosso.

Em resumo, o que o Relator está defendendo é que nas transferências intergovernamentais que sejam instrumentos de concretização do federalismo cooperativo brasileiro, **veda-se qualquer forma de cálculo de rateio de recursos que considere as capacidades arrecadatórias ou contributivas próprias de cada Estado.**

Havendo a distribuição de um recurso federal (como é o salário-educação), entre os diferentes entes da federação, devem-se privilegiar transferências para os mais pobres (com menor disponibilidade de receitas), promovendo-se, ao mínimo, uma equalização de receitas entre os mesmos. Com isso, de forma que “quem tem mais” (Estados mais ricos), não “saia na frente” de “quem tem menos”¹⁰⁷.

Por fim, também se apresenta uma segunda linha argumentativa que foi trazida por Edson Fachin. O mesmo se vale de uma interpretação gramatical do texto constitucional para afirmar que a quota estadual e municipal do salário-educação deveria ser dividida nacionalmente com base, apenas, no número de matriculados de cada rede de ensino. Afirma-se o seguinte:

¹⁰⁶SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADPF nº 188/PE e outros Rel. Min. Edson Fachin. v. 22/11/2018 (Julgamento não concluído) p.27 do voto.

¹⁰⁷ Provérbios próprios, não citados nos votos.

Ao ser conferida **interpretação gramatical ou literal** ao texto do **§ 6º do art. 212**, somada ao histórico do próprio legislador, ao alterar proposição legislativa idêntica, outra não é a conclusão senão a de que o constituinte reformador estar-se-ia referindo ao primeiro momento, ou seja, a partir da edição da EC 53/2006, as cotas do salário-educação destinadas aos Estados e Municípios (2/3 do montante arrecadado) **devem ser distribuídas nacionalmente de acordo com o número de alunos matriculados nas redes de ensino**. Nesse contexto, desde a vigência do texto constitucional em questão, esse passa a ser **o único critério de distribuição** da arrecadação aos Estados e Municípios, **desaparecendo o critério da prévia observância da proporcionalidade ao montante arrecadado por cada Estado**.¹⁰⁸Grifo nosso.

Ou seja, ao dispor sobre a distribuição do salário-educação a Constituição apenas faz menção à divisão com base no critério de matrículas. Assim, vedado seria o uso da proporção arrecadatória observada em cada Estado como método do cálculo de rateio. Fachin também ressalta que ao constituinte reformador empregar o termo “matrículas nas respectivas redes de ensino”, estaria o mesmo reafirmando que a distribuição os recursos destinados à cada ente federativo devem levar apenas o número de matrículas em conta.¹⁰⁹

Vistos os pontos trazidos, podemos sintetizar a resposta da pergunta inicialmente trazida da seguinte forma: o cálculo de distribuição dos recursos provenientes do salário-educação deve ser feito considerando-se, unicamente, o número de matrículas das redes de ensino. Este é o único método que se adequa ao federalismo cooperativo brasileiro, pois se revela capaz de promover a equalização de receitas entre os diferentes entes. O Relator também realiza uma interpretação gramatical da Constituição Federal, de forma a reafirmar seu posicionamento.

¹⁰⁸SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADPF nº 188/PE e outros Rel. Min. Edson Fachin. v. 22/11/2018 (Julgamento não concluído)p.19 do voto.

¹⁰⁹Fachin afirma que; “Ao contrário do alegado pelos Intimados, ao trazer a expressão “nas respectivas redes de ensino”, a Constituição está se referindo às redes estadual e municipal, pois aos municípios não registrados no FNDE (em quase todos os estados apenas as capitais mantêm registro próprio) compete ao Município informar ao próprio Estado o número de alunos matriculados para que, depois, receba a sua parte na cota destinada àquele Estado “(p.19 do voto).

5. Conclusão Parcial

O voto do Ministro Edson Fachin, único proferido até o presente momento, nos apresenta uma *ratio* central semelhante àquela verificada na ACO 648. Também se pode afirmar aqui a **“vedação do uso de cálculos de distribuição de recursos, por parte da União, que reflitam ou privilegiam a representação da capacidade financeira dos entes federados mais pobres** ¹¹⁰ (com menor capacidade de obtenção de receitas).

Na ADPF 188 também está a se afirmar que a **consideração da arrecadação estadual, com certo tributo federal , não pode, em qualquer momento, integrar o cálculo de rateio dos recursos federais transferidos.** Médias e dados nacionalmente considerados também são privilegiados no voto.

Assim como nos outros casos (FPE e Complementação do FUNDEF), o combate às desigualdades regionais e sociais é tratado com um ideal de equalização. **Deve-se, ao mínimo, equalizar, proporcionalmente, às receitas entre os diferentes entes federativos.** Com isso, possibilita-se o financiamento dos serviços públicos prestado, visando também a equalização destes com os verificados nos entes mais ricos (com maior disponibilidade financeira).

Em relação à análise do rateio do salário-educação, também percebemos a presença dos critérios de distribuição fixados no julgamento conjunto representado pela ADI 876 (primeiro capítulo). O rateio, segundo Fachin, deve ser determinado a partir do **número atualizado** de matrículas, nas respectivas redes de ensino. Com isso, não se tem proporções fixas de distribuição. A depender do número de alunos, a proporção de recursos a que cada ente federal tem direito também pode se alterar, conforme a realidade observada nos mesmos.

Ao garantir a vinculação da distribuição de receitas às matrículas, também está o Relator, na prática, fixando um “piso” de investimentos por aluno, assim como na ACO 648.

¹¹⁰Veja-se a conclusão do capítulo. 2 desta monografia.

Outro achado importante é que Fachin demonstra ter consciência acerca de uma jurisprudência do tribunal sobre o rateio das transferências intergovernamentais. A ADI 875, por exemplo, é citada, expressamente, mais de uma vez para corroborar os argumentos trazidos.

Entretanto, o voto traz uma diferença se comparado com os casos anteriores. É **usada, pela primeira vez, uma interpretação gramatical** (mais restritiva) de dispositivos constitucionais para corroborar um rateio de recursos que beneficie entes federados mais pobres. Enquanto nos julgados até então trazido uma interpretação teleológica, do sentido da norma, era prevalente inovou Fachin ao também fazer uso do método gramatical.

Na prática, os entendimentos são os mesmos. Os métodos argumentativos para afirmá-los, entretanto, foram um pouco modificados.

Por fim, cabe a perguntar: O pleno do tribunal vai seguir o posicionamento de Fachin no futuro?

Apesar de não nos ser cabível qualquer previsão, a resposta pode ser afirmativa se o Tribunal observar seus precedentes (tratados nesta monografia). A *ratio* envolvida no caso é semelhante às da ADI 875 e ACO 648. Em todos, afirma-se que uma distribuição de riquezas realizada pela União, aos outros entes federativos, deve prezar pela equalização de condições socioeconômicas e de receitas, aderindo ao federalismo fiscal brasileiro.

Portanto, **caso assim decida no futuro, o Supremo Tribunal Federal apresentará uma continuação em sua linha jurisprudencial, acerca das transferências intergovernamentais realizadas pela União.**

Capítulo. 5- Conclusão: Qual o entendimento do STF sobre a distribuição das transferências intergovernamentais da União?

1. Qual era a nossa proposta inicial de pesquisa?

Como exposto ao início desta monografia, este trabalho objetivava saber de que forma, para o Supremo Tribunal Federal, **as transferências intergovernamentais da União se adequam aos objetivos do federalismo cooperativo brasileiro**. Para tal, havia sido realizada a seguinte pergunta de pesquisa: Para o STF, quais são os elementos que a forma de distribuição das transferências intergovernamentais deve possuir para se compatibilizar com o federalismo cooperativo brasileiro?

Por “elementos”, buscava-se **saber tanto os efeitos práticos que estas transferências devem proporcionar, em matéria financeira, bem como os critérios que uma determinada forma de distribuição de recursos da União deve seguir para possibilitar o cumprimento dos ditames do federalismo cooperativo brasileiro**.

Realizado todo percurso analítico até o presente momento, podemos chegar a algumas conclusões.

Observados os objetivos de pesquisa, conseguimos extrair alguns elementos centrais presentes nas decisões e voto analisado: (I) os efeitos financeiros práticos que a distribuição das transferências intergovernamentais da União deve gerar; (II) critérios que devem orientar a distribuição destes recursos para o atingimento destes efeitos.

Quanto aos efeitos, nossa hipótese era a de que o STF afirmasse a necessidade de que as transferências intergovernamentais da União **promovessem uma distribuição proporcionalmente equitativa de recursos**, entre os diferentes entes federativos. Esta hipótese foi afirmada em sede da ACO 648 e ADPF 188 (julgamento não concluído).

No conjunto de ações representadas pela ADI 875, entretanto, o STF **defendeu um entendimento mais abrangente**. Não se defendia a simples igualação proporcional de receitas, mas que “Estados mais pobres, com maiores demandas sociais e menor disponibilidade de recursos

financeiros, deveriam receber, proporcionalmente, maior parcela das verbas distribuídas pelo poder central da federação”.

Além disso, também temos outro efeito muito importante que as transferências intergovernamentais devem gerar: a de **equalização de condições** e da qualidade dos serviços públicos prestados entre os entes federativos mais ricos e pobres. A importância aqui está no uso do termo “equalização”. Para o STF, a distribuição de recursos da União deve proporcionar a equalização na prestação de serviços, de forma que quem mora no Estado mais rico da federação tenha um ensino igual àquele aluno que mora no ente federativo mais pobre.

Poderia o Tribunal afirmar que as transferências intergovernamentais da União viabilizam não a equalização, mas sim a diminuição; equilíbrio ou a atenuação das disparidades entre os entes. Estes são termos, inclusive, utilizados nas próprias leis analisadas que determinam a distribuição e rateio de recursos.

No caso FPE, por exemplo, o texto constitucional determinava apenas a busca pelo equilíbrio socioeconômico da distribuição de recursos. O STF, entretanto, **interpretou equilíbrio como sinônimo de equalização.**

Na ACO 648 e ADPF 188 também são diversas as **afirmações de que o objetivo das transferências debatidas era proporcionar a equalização dos serviços de educação** prestados entre os diferentes entes da federação. Em resumo, para o Tribunal, é tendo em mente este parâmetro de equalização que as transferências devem ser pensadas.

Quanto aos critérios que deveriam estar presentes nas formas de distribuição de recursos relativos às transferências intergovernamentais da União, foram encontrados pontos de comunhão em todos os casos analisados. **Na prática, são critérios secundários que servem de “balizas” para determinar a forma de distribuição de recursos. Com isso, limita-se, na prática, a discricionariedade do Legislativo e do Executivo para determinarem formas de transferências intergovernamentais.**

A partir disso, enunciam-se 4 critérios que, diante os casos analisados, se mostram fundamentais para a adequação da distribuição de recursos federais com o federalismo cooperativo brasileiro.

2. Critérios:

1. Vedação aos cálculos de divisão que usem, no todo ou em parte, estimativas, porcentagens ou proporções da arrecadação tributária ou de receitas próprias (seja estadual ou federal), que é observada no âmbito de cada ente federativo.

O critério de “vedação aos cálculos de divisão que usem, no todo ou em parte, estimativas, porcentagens ou proporções da arrecadação tributária (seja estadual ou federal), que é observada no âmbito de cada ente federativo” demonstra ser verdadeira “regra de ouro”, estando presente em todos os casos analisados.

No julgamento conjunto das ações representadas pela ADI 875 eram recorrentes afirmações de que o sistema federativo brasileiro detinha uma lógica cooperativa, fazendo com que os entes federados subnacionais “não dependessem de suas próprias capacidades contributivas” ou arrecadatórias.

Na ACO 648 este ditame ganha aplicação prática. A ação questionava o método de definição do Valor nacional anual mínimo por aluno, essencial para calcular as transferências que a União realizaria à título de complementação para o FUNDEF.

Na oportunidade, a maioria dos ministros rejeitou uma metodologia de cálculo do VMMA que, dentre outros critérios, também se valia de dados referentes à arrecadação tributária própria do Estado, reafirmando a vedação ao uso dos mesmos.

Por fim, o voto proferido pelo Min. Edson Fachin, na ADPF 188, também segue a mesma linha. A ação discute a distribuição de recursos do salário-educação. Fachin destacou a impossibilidade de que fosse utilizada a

proporção de arrecadação da contribuição social, em cada Estado, para fins de rateio.

Assim, o critério de que “Vedação aos cálculos de divisão que usem, no todo ou em parte, estimativas, porcentagens ou proporções da arrecadação tributária ou de receitas próprias (seja estadual ou federal), que é observada no âmbito de cada ente federativo”, mostra-se em todos os casos analisados, revelando a congruência do Tribunal neste entendimento, até o presente o momento. Caso a ADPF 188 seja julgada nos termos do voto Min. Relator, pode haver uma consolidação de entendimento jurisprudencial neste sentido.

2. Uso de dados que sejam atualizados periodicamente, vedando-se a transferência de proporções fixas de recursos aos Entes Federativos.

O critério que determina o “uso de dados que sejam atualizados periodicamente, vedando-se a transferência de proporções fixas de recursos aos Entes Federativos”, também revela ser “uma regra de ouro” a ser observada quando se discute o rateio de transferências intergovernamentais realizadas pela União. Desdobramentos do entendimento também foram verificados em todos os casos analisados.

Em sede do julgamento conjunto da ADI 875, o STF, resumidamente, entendeu que o legislador deveria eleger critérios que permitam o uso de dados atualizados periodicamente pelas Instituições Oficiais, possibilitando o cálculo recorrente das transferências a serem repassadas aos Estados por meio do FPE. Com base nessa premissa, foi rechaçado o uso de coeficientes fixos de participação.

No caso da ACO 648 não havia coeficientes fixos de complementação do FUNDEF, através das transferências intergovernamentais realizadas pela União. Entretanto, a referida complementação deveria se dar através de um cálculo que se valia de dados periodicamente atualizados. Grande parte da discussão se dava, inclusive, sobre a espécie de dado atualizado que deveria ser considerado para o cálculo do VMAA: se estimativas nacionais ou estaduais de receitas e matrículas. O mesmo cenário se repete na ADPF

188, durante o voto do Min. Edson Fachin, em que o uso do critério de número anual de matrículas é o centro do debate.

Isso indica a prevalência do critério de dados periodicamente revisados para fins da distribuição de recursos intergovernamentais, realizada pela União.

Assim, pode-se afirmar que o STF adota o “uso de dados que sejam atualizados periodicamente, vedando-se a transferência de proporções fixas de recursos aos Entes Federativos” como critério relevante nas transferências realizadas pela União.

3. Mensuração da efetiva equalização de receitas a partir de relações per capita (recursos por habitante; aluno).

O critério que possibilita “a mensuração da efetiva equalização de receitas a partir de relações per capita” é ponto central levado a cabo pelo STF nos casos analisados.

Durante o julgamento conjunto das ações representadas pela ADI 875, relações *per capita* foram utilizadas para averiguar a inadequação da então divisão de recursos do FPE com os primados da equalização de receitas. Na oportunidade, o Min. Relator se vale de relações de renda per capita e comparativos dos recursos recebidos com índices populacionais para reafirmar o descumprimento da então repartição do FPE com os primados do federalismo cooperativo brasileiro.

Na ACO 648 raciocínio semelhante foi utilizado. O Tribunal assentou a necessidade de um único cálculo nacional de VMAA, que nada mais é do que uma relação per capita por aluno de recursos. No entendimento da maioria dos ministros, essa seria a única forma de realmente averiguar uma equalização de receitas entre Estados mais ricos e mais pobres. Uma relação per capita calculada a partir de dados nacionais, como mínimo de investimentos, permitiria aos Entes financiarem serviços educacionais independentemente de suas receitas próprias (complementação da União).

Na ADPF 188, durante o voto do Ministro Edson Fachin, relações per capita também foram utilizadas para demonstrar a falta e a necessidade de

equalização de receitas. O relator, inclusive, compara os recursos per capita, em relação aos alunos, dos Estados de São Paulo e Maranhão, recebidos à título do salário-educação.

Na oportunidade, foi afirmada a obrigatoriedade do uso, apenas, do número de matrículas para a distribuição dos recursos da União, pois esta seria a única forma de equalizar as receitas per capita por aluno entre os diferentes entes da federação.

Assim, relações per capita, seja em relação à população, alunos ou outros, têm sido usadas pelo STF e seus Ministros como critério para averiguar a mensuração de uma efetiva equalização de receitas entre os diferentes entes federativos.

4. Estabelecimento de pisos nacionais de investimentos, nas transferências de recursos com destinação vinculada, que sejam calculados a partir de dados nacionalmente considerados.

Outro critério importante, que se pode abstrair dos casos analisados, é o estabelecimento de pisos de investimentos ou de destinação de recursos, definidos a partir de cálculos que se valem de dados nacionalmente considerados.

Estes "pisos" garantem uma distribuição mínima de dinheiro proveniente das transferências intergovernamentais da União aos diferentes Estados e Municípios.

A afirmação da necessidade dos pisos de investimentos fica clara na ACO 648. A maioria do colegiado, na oportunidade, defendeu a garantia de um Valor Mínimo de Investimentos por Aluno, definido nacionalmente.

A argumentação é a de que deveria haver um patamar mínimo de recursos que possibilitasse o financiamento do Ensino Fundamental com qualidade mínima, de forma que se pudesse promover a gradativa equalização e universalização dos sistemas de educação pública no Brasil.

Na ADPF 188, o Min. Edson Fachin também defende a aplicação de um piso mínimo de recursos. Ao afirmar a tese de que deveria haver a divisão

dos recursos do salário-educação, apenas por critério de matriculados, é isso que faz o Ministro na prática.

A metodologia proposta por Fachin faz com que cada aluno represente um montante mínimo de recursos investidos, equivalente a um piso nacional de investimentos.

Por fim, em relação ao julgamento conjunto das ações representadas pela ADI 875, ressaltamos que não houve uma afirmação expressa estabelecendo um piso de investimentos ou recursos. Entretanto, o julgado também ressalta uma lógica de que para terem real independência financeira, os Estados deveriam ter um montante mínimo de recursos assegurados pela União, em lógica semelhante a ideia de um “piso” de transferências.

Portanto, podemos afirmar que até o presente o momento o STF faz uso de critérios de determinação de um piso mínimo de investimentos para averiguar a adequação das transferências intergovernamentais da União com o federalismo cooperativo. Este montante mínimo deve assegurar a efetiva independência financeira dos Entes, bem como plenas condições de financiamento dos serviços públicos prestados, de forma que se possa proporcionar a equiparação da prestação destes com os dos entes federativos mais ricos.

3. Quadro-Síntese:

Foi percorrido, até o presente momento, um longo caminho analítico e argumentativo. Como exposto nas últimas linhas, foram inúmeros os achados. Conseguem-se estabelecer algumas convergências importantes do STF acerca dos elementos que devem estar presentes na distribuição de transferências intergovernamentais da União.

A partir disso, podemos apresentar o seguinte quadro-síntese das conclusões feitas:

<p style="text-align: center;">Que efeitos o rateio de recursos das transferências intergovernamentais da União deve proporcionar?</p>

Os recursos devem permitir a equalização de condições e da qualidade dos serviços públicos prestados entre os entes federativos mais ricos e pobres. Também se deve proporcionar a equalização das condições financeiras . Note-se que o parâmetro do STF é o uso do termo "equalização" e não "diminuição", "atenuação" ou "equilíbrio" (muitas vezes empregados pela lei).	
Qual o caminho para atingir esses efeitos?	
Adoção de certos Critérios secundários (para estabelecer um método de rateio)	Vedação aos cálculos de divisão que usem, no todo ou em parte, estimativas, porcentagens ou proporções da arrecadação tributária ou de receitas próprias (seja estadual ou federal), que é observada no âmbito de cada ente federativo.
	Uso de dados que sejam atualizados periodicamente, vedando-se a transferência de proporções fixas de recursos aos Entes Federativos (ADI 875).
	Estabelecimento de pisos nacionais de investimentos, nas transferências de recursos com destinação vinculada, que sejam calculados a partir de dados nacionalmente considerados.
	Mensuração da efetiva equalização de receitas a partir de relações per capita (recursos por habitante; aluno).

Figura. 5. Produção própria

Em resumo, fomos capazes de elencar diversos elementos que devem constituir a distribuição de recursos das transferências intergovernamentais da União, perante entendimento do STF. Foram extraídos 4 critérios que as formas de distribuição devem observar, bem como um efeito geral de equalização a ser gerado pelas mesmas.

4. Um Ponto que não se mostrou constante nos casos analisados

Também é de se destacar que algumas considerações do STF não se demonstraram constantes nos casos analisados.

O primeiro deles diz respeito à vedação das chamadas desigualdades Horizontais, expressamente afirmada no julgamento conjunto representado pela ADI 875. As mesmas ocorrem quando “unidades federadas, localizadas em uma mesma região pobre, recebem proporções desiguais de recursos ou quando unidades igualmente pobres também recebem receitas **proporcionalmente** desiguais”.

Naquela oportunidade, o Min. Relator, no que não foi refutado por seus pares, afirmou que a repartição de recursos do FPE, a despeito de garantir receitas para regiões mais pobres do país em detrimento das mais ricas, também não poderia gerar as chamadas desigualdades horizontais.

Entretanto, a lógica por trás dessa vedação não foi percebida em todos os casos analisados.

Isso não significa, entretanto, o que STF passou a rejeitar a “vedação às desigualdades horizontais”. Na ACO 648 e ADPF 188 (voto até então proferido), apenas não foi identificada nenhuma linha argumentativa referente à questão das desigualdades horizontais.

Assim, não há como se afirmar que o STF adota ou refuta a ocorrência de desigualdades horizontais.

5. Limitações desta monografia

Por fim, também há de se lembrar as limitações desta monografia. Como explicitado na exposição metodológica, apenas foi analisada uma categoria específica de transferências intergovernamentais que contam com três elementos específicos: (I) são realizadas a partir de recursos da União; (II) são transferências diretas de recursos, ou seja, que não englobam isenções, incentivos, benefícios fiscais, entre outros; (III) podem ser realizadas nacionalmente, não elegendo uma região específica do país como beneficiada (como se observa nos fundos de desenvolvimento do Nordeste, Centro-oeste e Norte).

As conclusões trazidas nesta monografia são limitadas ao recorte metodológico feito. Um Estudo realmente completo demandaria uma conjunção muito maior de tempo, pessoas e esforços. Nesse sentido, deveriam ser analisadas ações, perante o Supremo Tribunal Federal, que debateram todas as espécies de transferências intergovernamentais no Brasil.

Rememora-se que existem, por exemplo, as transferências intergovernamentais realizadas pelos Estados aos Municípios. Não seria de se surpreender se uma análise da sistemática de distribuição dessas apresentasse diferenças se comparadas às realizadas pela União. Isso porque esta última, no arranjo federativo brasileiro, apresenta papel central na busca pela redução das desigualdades regionais.

Relembrado este recorte, afirma-se a possibilidade de divergências interpretativas do STF quanto às transferências intergovernamentais que não sejam realizadas a partir da União. Este pode ser um ótimo objeto de pesquisa para trabalhos futuros.

Capítulo. 6- Propostas de uma Agenda de Pesquisa Futura

Percorrida toda a trajetória desta monografia, faço um convite aos corajosos que queiram se aventurar pelo tema das transferências intergovernamentais realizadas pela União.

Trata-se da análise de um caso recorrente na mídia dos últimos anos: a discussão acerca da distribuição dos royalties de petróleo, realizada pela União.

O debate está presente em sede das ADIs 4.917¹¹¹, 4.916, 4.917, 4.918, 4.920 e 5.038. Nenhuma das ações foi à julgamento, sendo que a ADI 4.917 conta com uma liminar concedida pela Min. Cármen Lúcia.

A sistemática do caso envolve a aplicação da Lei Federal 12.734 de 2012. O diploma, em resumo, determinava uma nova forma de distribuição dos royalties provenientes da exploração de petróleo entre Estados e Municípios produtores e não produtores.

A Lei reduziu os percentuais de participação dos entes produtores no produto dos royalties obtidos com o petróleo, aumentando os valores repassados aos entes não produtores, a partir do estabelecimento de coeficientes fixos de distribuição.

¹¹¹ Destaca-se que a cautelar foi concedida apenas em sede da ADI 4.917. As outras ações, entretanto, também tratam de temas afeitos. Todas decisões são de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, estando em pauta de julgamento conjunto no STF. Em suma, tem-se que em 2013 três ADIs foram ajuizadas questionando dispositivos da Lei 12.734/2012: A ADI 4.916, ajuizada pelo Governador do Estado do Espírito Santo, suscitou a impossibilidade de a maior parte dos royalties serem destinados aos Estados não produtores, conforme estabelecido pela supramencionada lei. A ADI 4.917 foi ajuizada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, pleiteando a declaração de inconstitucionalidade da lei no que tocava a distribuição dos royalties do petróleo. O Governador de São Paulo ajuizou a ADI 4.920, requerendo a não retroação da lei, vez que isto produziria efeitos sobre as concessões vigentes. Tal medida frustraria a expectativa de receita dos entes afetados em pleno exercício orçamentário, violando os princípios do equilíbrio orçamentário e a própria autonomia dos Estados. Também vale mencionar o ajuizamento de outras duas ações posteriores, que se encontram em pauta juntamente com estas mencionadas: a ADI 4.918 e a ADI 5.038, propostas, respectivamente, pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro e pela Associação dos Municípios com Terminais Marítimos, Fluviais e Terrestres de Embarque e Desembarque de Petróleo e Gás Natural. Por fim, também é interessante citar a ADI nº. 4.492, a qual ventilou sobre a inconstitucionalidade da nova distribuição de participações governamentais do petróleo (a cessão onerosa da União à Petrobras das atividades de pesquisa e lavra de petróleo). O dispositivo então discutido foi o art. 5º da Lei 12.276/2010, sob a assertiva de que seria afetado o regime de pagamento de participações especiais dos Estados e Municípios produtores.

Diversos Estados produtores de petróleo, como o Rio de Janeiro, se insurgiram contra o novo método de distribuição de royalties, alegando que a medida significaria a perda proporcional de receitas.

Entretanto, não se tem verificado, seja na mídia ou nas manifestações até presente em momento em sede das referidas ações, argumentações sobre a adequação da medida com o sistema de federalismo cooperativo brasileiro.

Vou um pouco além e ainda digo que a Lei 12.734 pode apresentar alguns problemas que ainda não foram postos na mesa de debates.

A norma estabelece coeficientes fixos de distribuição de royalties a serem divididos entre Estados produtores e não produtores. Os primeiros, por exemplo, têm direito à 25% dos ganhos auferidos com a exploração de petróleo. Estaria tal medida correta? O Estado de São Paulo, como produtor, deveria receber a mesma proporção de recursos que o Estado da Bahia (também produtor)?

Os achados obtidos nesta monografia nos trazem algumas inquietações. Como visto, na jurisprudência estudada, o STF vem reafirmando que o modelo de federação brasileira exige uma lógica fiscal de cooperação. O Tribunal já apresentou entendimentos vedando o uso de percentuais fixos de recursos aos diferentes Entes federados. Conforme as dinâmicas socioeconômicas mudam no país, um ente ou região da União merece maior atenção do que outro.

O tema dos royalties de petróleo, contudo, é complexo. São diversos os interesses em jogo. Acredito que poderia haver uma monografia tratando especificamente do tema.

Não haveria de se pesquisar apenas questões de direito financeiro, mas também uma delimitação acerca das peculiaridades jurídicas da exploração de petróleo no país. Existem diversas passagens constitucionais que versam a propriedade de jazidas e minas; sobre a compensação territorial pelas atividades de exploração, entre outros.

O caminho será árduo e difícil. Mas caso alguém resolva encarar este desafio, certamente dará uma grande contribuição ao debate, tão necessário para proporcionar o desenvolvimento social e econômico de

nosso país, que possui diversas carências, mas que conta com diversas “mentes” criativas.

É com essas palavras finais que chego ao fim desta monografia. Se você chegou até aqui e se interessou pelo tema, siga em frente! Independente de onde estiver, darei todo apoio aos interessados. Se esta monografia gerar um “despertar” de alguém para uma agenda futura de pesquisa, terá cumprido o seu papel.

Referências bibliográficas:

ABRUCIO, Fernando L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do Período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 31-67, jun. 2005.

ABRUCIO, Fernando L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, 2005.

ANSELMO, José Roberto. *O Papel do Supremo Tribunal Federal na Concretização do Federalismo Brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CONTI, José Mauricio (org.). *Federalismo fiscal*. Barueri: Manole, 2004.

CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. Editora Juarez de Oliveira, 2001.

ELAZAR, Daniel. *American federalism: A View from the Estate*. Binghamton: Vail-Ballou Press, 1966.

MIRANDA, Márcia Soares; MACHADO, José Angelo. *Federalismo e Políticas Públicas*. Brasília: Enap, 2018.

OLIVEIRA, F.A. *Fundef e saúde: duas experiências (virtuosas?) de descentralização. Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental*. Ebp/Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Relatório de Pesquisa).

SCAFF, Fernando Facury. Competência tributária, transferências obrigatórias e incentivos fiscais. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (org.) *Federalismo Fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial.

SCAFF, Fernando Facury. "Aspectos Financeiros do Sistema de Organização Territorial do Brasil". In: *Ordenamento Territorial en Brasil y España*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2005.

Decisões:

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 875/RS e outros, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 24/02/2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ACO nº 648/BA, Redator p/acórdão. Min. Edson Fachin, j. 06/09/2017

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADPF nº 188/PE e outros Rel. Min. Edson Fachin. v. 22/11/2018 (Julgamento não concluído).

Normas:

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

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 dez. 1998.

BRASIL. Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 dez. 2003.

BRASIL. Emenda Constitucional nº14 de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 1997.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 dez. 2006.

BRASIL. Decreto nº 2.264 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jun. 1997.