



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº \_\_\_\_\_, DE 2011. (Do Sr. Anthony Garotinho)

Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

**Art. 1º** O cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, de que tratam as alíneas a e b do inciso I do art. 159 da Constituição, far-se-ão nos termos desta Lei Complementar, consoante o disposto nos incisos II e III do art. 161 da Constituição.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo, integrarão a base de cálculo das transferências, além do montante dos impostos nele referidos, inclusive os extintos por compensação ou dação, os respectivos adicionais, juros e multa moratória, cobrados administrativa ou judicialmente, com a correspondente atualização monetária paga.

**Art. 2º** Os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE serão distribuídos igualmente entre os Estados-membros da Federação.

**Art. 3º** Os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE serão distribuídos às unidades da Federação da seguinte forma:

I – 1/3 (um terço) diretamente proporcional à soma dos valores dos tributos recolhidos pela União no território do respectivo Estado-membro;

II - 1/3 (um terço) diretamente proporcional à respectiva população e à área territorial do respectivo Estado-membro;

III - 1/3 (um terço) igualitariamente distribuído para utilização nos programas de combate à pobreza dos respectivos Estados membros.

Parágrafo único - Os valores dos coeficientes referidos nos incisos I a III serão calculados pela Fundação IBGE.

**Art. 4º** O critério de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios entre estes obedecerá aos mesmos tipos de parâmetros fixados para os Estados pelos incisos I a III do art. 3º desta lei.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

**Art. 5º** Esta Lei Complementar entra em vigor a partir do primeiro mês subsequente ao de sua publicação, mantidas todas as demais disposições da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989 que não conflitem com as constantes da presente lei.

Brasília, 9 de novembro de 2011

DEPUTADO ANTHONY GAROTINHO

### **JUSTIFICATIVA**

**1.** Sob o Título da Tributação e do Orçamento, sob o Capítulo do Sistema Tributário Nacional, a Constituição Federal, após dispor sobre os Princípios Gerais, as Limitações do Poder de Tributar, os Impostos da União, os dos Estados e do Distrito Federal, os dos Municípios, abre uma grande seção sob o título de Repartição das Receitas Tributárias (art. 157 usque 162).

Nesta seção, estão previstos os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (art. 159, inciso I, alíneas a e b).

**2.** Ora, se a Carta Magna estabelece um tratamento tentativamente equilibrado do ponto de vista abstrato em tema de receitas adjudicáveis aos entes componentes da Federação, é indisputável que, entretanto, impõe, entre eles, entre os entes que se uniram para a composição dela, a Federação, o respeito à individualidade de cada qual.

**3.** Comece-se por ter em conta o teor da provisão normativa preludial da Constituição Federal que reza que ***“A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)”***.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Passe-se à do art. 18 que dita que ***“A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”***

4. Atente-se bem: a **autonomia** é característica predominante.

Esta, por sua vez, repousa sobre uma característica que é fundamental à índole de membro-componente do conjunto federativo, qual seja, a independência de cada qual, o que desemboca, por sua vez, na **homogeneidade**.

5. Para ser mais explícito em tema de receitas, cada qual goza de competência impositiva a instituir os seus próprios tributos que a Constituição permite. Além disto, a Constituição, no capítulo acima falado da repartição das receitas, institui uma margem de distribuição em favor de Estados e Municípios de alguns tributos, mas com rigorosa limitação a duas características: (1ª) a de somente distribuir frações de tributos da competência da União enquanto ***“comunidade jurídica total”*** (no dizer de HANS KELSEN); (2ª) a de distribuí-las sem motivações paternalísticas, sem pretender instaurar processos de compensações a entes menos favorecidos pela sorte, isto é, menos agraciados por condições de desenvolvimento econômico e social. Este último atributo, por certo, em subsunção ao princípio da ***“homogeneidade”*** que é traço fundamental de qualquer federação.

6. Com efeito, os dispositivos da Constituição Federal que tratam do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios **desenganadamente não falam de se tratarem estes de fatores corretivos, suplementadores, retificadores, beneficiadores ou coisas que tais**, dotados do propósito de socorrer pobres ou desfavorecidos.

São fatores (o FPE e o FPM) de redirecionamento aos cofres dos respectivos entes componentes da Federação daquilo, daqueles **excedentes** que cada qual, no primeiro estágio do processo produtivo, dirigiu ao ente central, melhor dizendo, aos cofres da ***“comunidade jurídica total”*** (no dizer de KELSEN). Logo, tais excedentes são pertença de cada ente federativo do qual saíram. E a eles, pelo FPM e pelo FPE se lhes devolvem.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

E esta é, exatamente, a função a que se refere o inciso II do art.161 da Constituição Federal, norma integrante do conjunto das da **Repartição das Receitas Tributárias** na federação. Ela diz:

*"Art. 161. Cabe à lei complementar:*

*I - 'omissis';*

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

*III - 'omissis'".*

Ora, se a economia de um Estado permite, em seu território, que a União recolha tributos em **montante muito superior** à parcela do rateio que lhe cabe no FPE, e o panorama com outro Estado é o inverso, isto é, a União recolha, no território deste outro Estado, tributos em **montante muito inferior** à parcela do rateio que lhe cabe no FPE, ou melhor, a parcela do FPE deste último é muito maior que o recolhido de tributos pela União, é claro que este desbalanceamento está sendo feito em prejuízo daquele primeiro Estado. É claro que a igualdade dos entes federativos, a homogeneidade na federação, não estarão sendo respeitadas. E é claro que tal panorama importa em afronta a uma figura que a própria Constituição estampa e configura e tutela ---e o faz exatamente por este inciso II do seu art. 161--- qual a do **"equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios"**.

A Constituição exige que, na federação brasileira, se dê o **"equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios"**. E tal equilíbrio (**"equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios"**) não se verificará se um ente for obrigado a subsidiar a economia de outro. Haverá, sim, desatenção à **igualdade** e à **homogeneidade** federativa.

Destarte, o suso transcrito inciso II tem por propósito, precisamente, re-equilibrar situações em que, no território de um dado Estado (e de um Município), a União recolha tributos em **montante muito superior** à parcela do rateio que cabe àquele no FPE.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

**7.** Note-se, ademais, que os respectivos ditados das alíneas “a” e “b” do inciso I do art. 159 da Magna (FPE e FPM) ostentam redações que não dão margem a discordar desta afirmação acabada de fazer-se.

Seus ditados são espartanos.

Seguem a regra geral.

Tanto que tais redações são extremamente diferentes da da alínea “c”<sup>1</sup> que, esta, sim, vale como um socorro de regiões vistas em 1988 como necessitadas.

O que importa em obrigatoriamente concluir que, quando a Constituição quis o tratamento não igualitário, não homogeneístico, o tratamento de socorro a bolsões de pobreza, ela o disse **às expressas**. E o fez como **exceção**.

Assim, aquele provimento: “Art. 159.A União entregará: I- do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e provento de qualquer natureza s sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento da seguinte forma: (...) c- três por cento para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer.”

**O que não fez ao instituir os FPE e FPM.** A Magna Carta, ao disciplinar o FPE e o FPM, não lhes impôs qualquer tratamento restritivo paternalístico, assistencial, em resgate de sua eventual e pobreza segmental.

**8.** Sendo importante notar-se que pobreza é situação conjuntural, transitória, passível de reverter-se, vale dizer, é não-permanente, e, por ser conjuntural, jurídico-constitucionalmente transitória, logo, própria de alojar-se no livro do *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-ADCT*. E a seção *Da Repartição das Receitas Tributárias* se hospeda no corpo **permanente** da Constituição Federal, não no ADCT.

Tanto que o panorama de pobreza vivido por alguns segmentos das regiões à época da promulgação da Constituição, 1988, mais de 20 anos atrás, não persiste hoje necessariamente. Ademais, bolsões de pobreza

---

<sup>1</sup> “Art. 159 (...) c- três por cento para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer.”



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

existem em todos os Estados da Federação, o que não importa em que se conclua que a Região a que pertence tal bolsão deva ser havida como Região pobre e necessitada de auxílio das demais.

Quem visita as belíssimas praias do Nordeste brasileiro (Atalaia etc.) constata isto ao mirar a plethora de sondas espetadas no horizonte marinho exploratórias de petróleo cujo funcionamento, evidentemente, mudou o panorama econômico da região, fomentou riquezas. Quem visita Salvador dá-se conta do explosivo crescimento vivido pela região de 1988 para cá. E por aí afora.

**9.** Acabou-se de dizer que, quando a Constituição quis o tratamento não igualitário, não homogeneístico, o tratamento de socorro a bolsões de pobreza, ela o disse **às expressas**. E o fez como **exceção**.

E que é o que está em provimento normativo deste mesmo conjunto de repartição de receitas, isto é, o da alínea "c" do mesmo art. 159 da Carta (transcrito acima).

Logo, FPE e FPM não podem ser havidos como instrumentos de correção, de retificação de distribuição de riqueza, de compensação de mais pobres com recursos de outros mais favorecidos pela sorte.

A Constituição não o permite. As redações das suso mencionadas alíneas "a" e "b" do inciso I do art. 159 da Magna Carta não o permitem.

E nem se pretenda que o permita a do *in fine* do inciso II do art. 161 ("*objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios*"). Não é possível ver, daí, o propinamento de espórtulas de uns Estados a outros, de uns Municípios a outros ("*entre Estados e entre Municípios*").

**10.** As normas das alíneas *a* e *b* do inciso I do art. 159 da Constituição põem em prática o conceito estudado por CARL SCHMIT e que este mestre chama de **"homogeneidade"** na Federação.

Brilhante página na literatura jurídico-constitucional que aprecia a matéria da **Igualdade**, a **homogeneidade** entre os membros de uma federação, e que é de autoria de CARL SCHMITT, está na sua antológica Teoria da Constituição.

**11.** Relacionado com esta **homogeneidade**, CARL SCHMITT



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

descreve sobre o tema daquilo que denomina **antinomias na federação**.

Uma federação impõe-se obrigatoriamente o propósito de manter a existência política de todos os seus membros, a auto-conservação de cada um deles, a conservação da independência política de cada qual, leciona o mestre, um cientista, quanto a tema de enorme conspiciência científica, que não admite, pois, tratamento leigo.

A coisa é complexa, é científica...

Pelas lições daquele mestre, infere-se que a Constituição contém uma "garantia" de existência política de cada um de seus membros.

CARL SCHMITT, na sua clássica *Teoria da Constituição*, explica o fenômeno de garantia do *status quo* político de cada membro de uma federação dentro dela, com as seguintes palavras:

*"La Federación reconoce por finalidad el mantenimiento de la existencia política de sus miembros en marco de la Federación. De aquí se sigue que la Constitución federal contiene en todo caso, incluso cuando no habla de ello expressamente, una garantía de la existencia política de cada uno de los miembros, y, en efecto, garantiza la existencia de cada uno de los miembros frente a todos y de todos frente a cada uno y frente a todos juntos. Se garantiza, pues, dentro de la Federación el status quo político, en el sentido de la existencia política."* <sup>2</sup>

Ora, então, a Federação garante, como de fato garante, a independência política de cada qual.

Daí que, quando as normas constitucionais de repartição de receitas tributárias quis ir em socorro de entes debilitados, pobres, ela teve que dizê-lo explicitamente, às expressas, com tratamento de **exceção**. O que a Carta Magna não fez quando instituiu o FPE e o FPM.

Fenômeno que SCHMITT traduz com as seguintes palavras: *"(...) toda Federación descansa sobre un supuesto esencial, cual es el de la homogeneidad de todos sus miembros, homogeneidad sustancial que da lugar a una coincidencia concreta, (...) y es causa de que no se produzca en el seno de la Federación el caso extremo de conflicto"* <sup>3</sup> Ou seja, **a Igualdade**.

<sup>2</sup>

CARL SCHMITT, *Teoria de la Constitución*, Madri, Alianza Universidad Textos, 1982, p. 350.

<sup>3</sup>

CARL SCHMITT, *Teoria de la Constitución*, Madri, Alianza Universidad Textos, 1982, p. 356.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

E tanto é assim, que SCHMIT **elenca unicamente três exceções**, as que ele chama de ***"antinomias na Federação"***.

Destarte, garante-se —e só assim se garante— **o equilíbrio sócio-econômico entre os entes federativos**.

Isto é, garante-se com a regra geral da manutenção da **igualdade** de tratamento, de homogeneidade e, excepcionalmente, vale dizer, em exceção (logo, que deve ser havida às expressas porquanto exceção), um ou outro socorro tópico a entes porventura sazonalmente menos favorecidos.

O socorro a ATALIBA dá endosso. GERALDO ATALIBA extrai a fórmula de ouro da igualdade e da inexistência de relação de supra-infra hierarquização entre a União Federal, de um lado, e os Estados-membros, de outro, e entre estes, vez que dois princípios, o republicano e o federativo, no modelo brasileiro, na forma de Estado brasileira, determinam, presidem, percolam ***"toda a parte orgânica da Constituição"*** (note-se bem, ***"orgânica"***), o que faz com estas lapidares palavras:

*"Praticamente toda a parte orgânica da Constituição é seu desdobramento [desdobramento dos princípios de república e de federação]. Exsurge a federação como a associação de Estados ('foedus', 'foederis') para formulação de novo Estado (o federal) com repartição rígida de atributos da soberania entre eles. Informa-se seu relacionamento pela 'autonomia recíproca da União e dos Estados, sob a égide da Constituição Federal' (Sampaio Dória), caracterizadora de sua **igualdade jurídica** (Ruy Barbosa), dado que ambos extraem sua competência da mesma norma (Kelsen).*

*Daí cada qual ser supremo na sua esfera, tal como disposta no Pacto Federal (Victor Nunes)."*<sup>4</sup>

E o arremate de ouro:

*"Não teria sentido que os cidadãos se reunissem em 'república', erigissem um Estado, outorgassem*

---

<sup>4</sup> GERALDO ATALIBA, *República e Constituição*, Malheiros Editores, 2ª edição atualizada por ROSALEA MIRANDA FOLGOSI, p. 37.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*a si mesmos uma Constituição, em termos republicanos, para consagrar instituições que tolerassem ou permitissem —seja de modo direto, seja indireto— **a violação da igualdade fundamental**, que foi o próprio postulado básico, condicional da ereção do regime. **Que dessem ao Estado —que criaram em rigorosa isonomia cidadã— poderes para serem usados criando privilégios, engendrando desigualações** (...) De nada valeria a legalidade se não fosse marcada pela **igualdade**."* (ênfases acrescentadas) <sup>5</sup>

Não teria sentido que os cidadãos se reunissem em 'república', erigissem um Estado, outorgassem a si mesmos uma Constituição, em termos republicanos, para consagrar instituições que tolerassem ou permitissem —seja de modo direto, seja indireto— a violação da **igualdade fundamental**, que foi o próprio postulado básico, condicional da ereção do regime republicano. República é sinônimo natural de igualdade. Não teria sentido que tudo isto houvesse ocorrido, que houvessem criado a rigorosa isonomia cidadã, e engendrassem privilégios, urdissem desigualações em favor de uns e contra outros.

No dizer de um sábio da primeira hora da república brasileira, da sua primeira Constituição republicana, JOÃO BARBALHO, "Os novos Estados são recebidos na União no mesmo pé de igualdade, com os mesmos direitos e prerogativas dos que já a constituíam e, ligados pelo laço federativo, ficam também como elles sujeitos a ação constitucional dos poderes federaes. Sua Constituição deve conformar-se com os principios cardeaes da União (art. 63). Uma federação republicana, composta de Estados republicanos, não poderia, sem desvirtuar-se e sem perder a sua homogeneidade (indispensavel a seus fins), receber em seu seio e adoptar entre suas unidades componentes uma de character estranho ás suas bases fundamentaes" <sup>6</sup>.

<sup>5</sup> GERALDO ATALIBA, *República e Constituição*, Malheiros Editores, 2ª edição atualizada por ROSALEA MIRANDA FOLGOSI, p. 160.

<sup>6</sup> JOÃO BARBALHO UCHÔA CAVALCANTI. *Constituição Federal Brasileira: 1891: Comentada*, ed. fac. similar. Brasília: Senado Federal, 2002. 416 p. (Coleção História Constitucional Brasileira).



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

**12.** E retornando a CARL SCHMIT, atente-se ao que ele chama de antinomias na federação, que são unicamente três e que, em seu reduzido *numerus clausus*, só fazem por enfatizar a independência, a homogeneidade, a igualdade dos integrantes da federação, o que repele tratamentos assistenciais esportulatórios de uns poucos em favor de tantos.

Veja-se.

Comece-se por ter em conta o teor da provisão normativa preludial da Constituição Federal que reza que “*A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)*”.

Passe-se à do art. 18 que dita que “*A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*”

Atente-se bem: ambos dispositivos, o art. 1º e o art. 18 (este, seguido pelo 29), designam o Município como ente componente do Estado Federal Total brasileiro (noção de HANS Kelsen, na sua *Teoria Pura do Direito*).

E *autônomo*.

Por ende, age, a Carta, de tal forma compativelmente com o **plano de não-hierarquização** entre as comunidades jurídicas parciais do Estado Federal total brasileiro, seu modelo de estado federal, sua “*forma federativa de Estado*” (de resto, encapsulada por *cláusula pétrea*, art. 60, § 4º, I, CF/88).

Daí se passa —tudo isto imbricado com os arts. 34 a 36 da Magna Carta, aqueles que disciplinam o fenômeno da *intervenção* em ente componente da Federação— à constatação do porquê estão nestes provimentos, os arts. 34 a 36, as **únicas e restritas** hipóteses de mitigação da autonomia na Federação, as “**antinomias da federação**”, fenômeno do arsenal da *Teoria da Constituição* que SCHMITT ensina.

Brilhante página na literatura jurídico-constitucional que aprecia a matéria da **igualdade**, a **homogeneidade** entre os membros de uma federação, e que é de autoria de CARL SCHMITT, está na sua antológica *Teoria da Constituição*.

---



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Relacionado com esta homogeneidade, **CARL SCHMITT** descreve sobre o tema daquilo que denomina ***antinomias da federação***

Uma federação impõe-se obrigatoriamente o propósito de manter a existência política de todos os seus membros, a autoconservação de cada um deles, a conservação da independência política de cada qual, leciona o mestre, um cientista, quanto a tema de enorme conspiciência científica, que não admite, pois, tratamento leigo.

A coisa é complexa, é científica...

Pelas lições daquele mestre, infere-se que a Constituição contém uma "*garantia*" de existência política de cada um de seus membros.

**CARL SCHMITT**, na sua clássica *Teoria da Constituição*, explica o fenômeno de garantia do *status quo* político de cada membro de uma federação dentro dela, com as seguintes palavras:

*"La Federación reconoce por finalidad el mantenimiento de la existencia política de sus miembros en marco de la Federación. De aquí se sigue que la Constitución federal contiene en todo caso, incluso cuando no habla de ello expresamente, una garantía de la existencia política de cada uno de los miembros, y, en efecto, garantiza la existencia de cada uno de los miembros frente a todos y de todos frente a cada uno y frente a todos juntos. Se garantiza, pues, dentro de la Federación el status quo político, en el sentido de la existencia política."*<sup>7</sup>

Ora, se a Federação garante, como de fato garante, a existência de cada um de seus membros frente a todos e de todos frente a cada um e frente a todos juntos, a *autoconservação de cada um deles*, e garante assim a conservação da *independência política* de cada qual. ocorre, contudo, realisticamente ter presente a possibilidade de surgirem as fatais *antinomias* —as *antinomias jurídicas e políticas* — que se verificam no sistema, é como lembra **SCHMITT**. Todavia, em termos.

Aí, no cerne, reside a idéia de independência como regra geral; e antinomias como exceções.

Mas exceções restritas, únicas possíveis e não mais outras, *numerus clausus*. Do contrário, não seriam exceções...

---

<sup>7</sup> CARL SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Madri, Alianza Universidad Textos, 1982, p. 350.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Todavia, há que entendê-las, entender a razão da sua existência, o seu porquê, e os seus limites, conceituá-las e solvê-las, em proveito da própria Federação, afinal. Sobretudo, insista-se, a extensão da zona antinômica.

Também neste passo é notável o ensinamento de SCHMITT, ao dissertar sobre tais *antinomias*, enumerá-las, classificá-las, conceituá-las e, por derradeiro e indispensavelmente, imaginar-lhes o deslinde —que ele chama de *dissolución*—, e isto ainda em bem da Federação.

Note-se bem. Insista-se. O núcleo da idéia de SCHMITT reside na ***homogeneidade*** (*rectius*, ***igualdade***, autoconservação, independência política), como regra geral, dos entes formadores da federação, as *comunidades jurídicas parciais* do *Estado Federal total* (para se ser fiel à nomenclatura de KELSEN).

Esta índole o Ministro CARLOS VELLOSO, no seu livro, deixa ver quando trata do ***equilíbrio federativo***<sup>8</sup>.

Mas entende como participe do conceito de federação a ocorrência de exceções àquela homogeneidade, isto é, exceções que, contudo, em homenagem à índole de federação e pois da ***homogeneidade*** (como ***regra geral***) dos seus componentes, são rigorosamente restritas, *numerus clausus*.

Veja-se.

A antológica página de SCHMITT arrola os três (3) tipos —e únicos por óbvio— de *antinomias jurídicas e políticas* correntes numa Federação. A saber.

A primeira antinomia importa, ensina ele, na mitigação individual correspondente à renúncia ao *ius belli* por parte de cada membro. SCHMITT descreve assim esta antinomia:

*"Primera antinomia: la Federación tiene por finalidad la autoconservación, es decir, la conservación de la independencia política de cada miembro. Por otra parte, la pertenencia a una Federación comporta una minoración de esa independencia, que conduce a una renuncia al 'ius belli', al medio esencial de la autoconservación, una 'renuncia a valerse por sí mismo'. Esta antinomia afecta,*

---

<sup>8</sup> CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO, *Temas de Direito Público*, Livraria Del Rey Editora, 1994, ps. 359 ss.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*pues, al 'derecho de autoconservación' de cada miembro federal."*<sup>9</sup>

A segunda antinomia identifica-a SCHMITT com o atinente precisamente às intervenções.

*"Segunda antinomia: el miembro federal trata de mantener mediante la Federación su independencia política y de asegurar su autodeterminación. 'Por otra parte', una Federación, en interés de su propia seguridad, no puede perder de vista los asuntos internos de sus miembros. Toda Federación da lugar a 'intervenciones'. Toda auténtica ejecución federal es una ingerencia que suprime la autodeterminación completamente independiente del Estado a que afecta, quitándole su carácter de cerrado e impenetrable, su impermeabilidad. Esta antinomia afecta, pues, al 'derecho de autodeterminación' de cada uno de los miembros federales."*<sup>10</sup>

A terceira antinomia, que SCHMITT considera a mais geral, enxerga-a, ele, com o seguinte desenho:

*"Toda Federación como tal, con independencia de la distinción entre Confederación de Estados y Estado federal, tiene una voluntad total y existencia política. En esto se distingue de una alianza. A consecuencia de ello, coexisten en una Federación dos clases de existencia política: la existencia común de la Federación y la existencia particular de los Estados-miembros. Ambas subsistirán en tanto deba subsistir una federación. Ni la existencia común de esta puede suprimir la existencia particular de los Estados-miembros, ni viceversa. Ni los Estados-miembros son simplemente subordinados de la Federación, ni ésta se encuentra subordinada a ellos. La Federación consiste tan sólo en esa vinculación existencial y ese equilibrio. Caben gradaciones en ambos sentidos; el caso extremo lleva siempre a que, o bien se*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*disuelve la Federación, quedando solo los Estados particulares, o éstos cesan de existir y queda tan sólo un Estado único. La esencia de la Federación estriba en un dualismo de la existencia política, en una vinculación de coexistencia federal y unidad política, de una parte, con una pluralidad que subsiste, un pluralismo de unidades políticas particulares, de otra parte. Una tal situación de equilibrio difícil ha de conducir a muchos conflictos, que necesitan ser resueltos."*<sup>11</sup>

Assim, estas são as únicas antinomias possíveis de ocorrer na federação, vale dizer, são as únicas exceções à regra geral de que há igualdade entre os membros da Federação, há homogeneidade dos seus componentes, há independência política de cada qual, daí dizer **SCHMITT** que

*"La Federación reconoce por finalidad el mantenimiento de la existencia política de sus miembros en marco de la Federación. De aquí se sigue que la Constitución federal contiene en todo caso, incluso cuando no habla de ello expressamente, una garantía de la existencia política de cada uno de los miembros, y, en efecto, garantiza la existencia de cada uno de los miembros frente a todos y de todos frente a cada uno y frente a todos juntos. Se garantiza, pues, dentro de la Federación el status quo político, en el sentido de la existencia política."*

Portanto, a *homogeneidade* que deve imperar entre os membros da federação, vale dizer, a isonomia, a igualdade entre eles, assim porque SCHMITT a traduz com as seguintes palavras: *"(...) toda Federación descansa sobre un supuesto esencial, cual es el de la homogeneidad de todos sus miembros, homogeneidad sustancial que da lugar a una coincidencia concreta, (...) y es causa de que no se produzca en el seno de la Federación el caso extremo de conflicto"*.<sup>12</sup>

Logo, não há como impor-se a uns entes componentes da federação mitigações federativas (aqui, no tocante às receitas constitucionais

<sup>11</sup>

CARL SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Madri, Alianza Universidad Textos, 1982, p. 352/3.

<sup>12</sup>

CARL SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Madri, Alianza Universidad Textos, 1982, p. 356.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

de sua pertença) em favor de outros. Não há ***"antinomias federativas"*** que as permitam.

**13.** Pois bem.

Promulgada a Constituição Federal em 1988, já não mais que 1 ano após, em 1989, editou-se a Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, que estabeleceu normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação.

Esta lei estabeleceu disposições extremamente desigualatórias, desisonômicas entre os entes componentes da Federação.

A tal ponto, que o Supremo Tribunal Federal vem de, exatamente por força de tanto, julgá-la inconstitucional. O que fez pelas ADINs n.º 875/DF, 1.987/DF, 2.727/DF e 3.243/DF. E deu prazo ao Legislativo para que corrigisse os vícios, o que se pretende fazer por via do presente projeto.

Basta lembrar-se que o art. 2º da dita LC 62/89 destinou 85% do FPE às unidades componentes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e somente 15% aos das regiões Sul e Sudeste, o que, evidentemente, não trilha o equilíbrio sócio-econômico-financeiro. Especialmente em se considerando, como considerou o Supremo naquelas ADINs, que os parâmetros eram tomados —e continuaram a sê-lo— em estatísticas desatualizadíssimas.

Diz o Supremo, o que condena, que, passados mais de 20 anos da lei, ela continua a reger a matéria louvada em índices que se levantaram para 1990 e 1991. Daí que a Suprema Corte haja decidido determinar ao Congresso Nacional a atualização da legislação do FPE e do FPM, o que se busca com o presente projeto.

Brasília, 9 de novembro de 2011

DEPUTADO ANTHONY GAROTINHO