

# **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

## **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 94, DE 1999**

**(Apensado: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 117, DE 2000)**

**Cria reserva do Fundo de Participação dos Municípios, destinada aos Municípios que abrigam em seus territórios unidades de conservação da natureza e terras indígenas.**

**AUTOR: DEPUTADOS FLÁVIO DERZI E  
MÁRCIO BITAR**

**RELATOR: DEPUTADO ENIVALDO  
RIBEIRO**

### **I - RELATÓRIO**

Os nobres Deputados Flávio Derzi e Márcio Bitar apresentam à apreciação do Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 94, de 1999, com o intuito de criar uma Reserva de 2% dos recursos do FPM a ser distribuída aos Municípios que abrigam em seus territórios terras indígenas e unidades de conservação da natureza, especificadas no inciso I do § 1º do art. 1º da proposição.

Os critérios de distribuição dos recursos da Reserva serão definidos em decreto do Presidente da República, levando-se em conta (art. 3º) a porcentagem do território dos Municípios ocupada por terras indígenas ou por unidades de conservação da natureza, bem como o grau de restrição ao uso dos recursos naturais derivado da referida ocupação.

A proposição delega ao Tribunal de Contas da União a atualização dos cálculos que definirão, anualmente, a participação dos Municípios (quotas) na retrocitada Reserva de natureza ambiental.

O autor justifica sua propositura, alegando que deve ser distribuído entre todos os Municípios o ônus causado pelas restrições anteriormente colocadas ao uso econômico dos recursos naturais aos Municípios

que abriguem em seus territórios unidades de conservação ou terras indígenas.

À proposição foi apensado o Projeto de Lei Complementar nº 117, de 2000, de autoria do ilustre Deputado Ronaldo Vasconcelos, com preocupação semelhante.

O Projeto de Lei Complementar nº 117, de 2000, propõe a criação da Reserva de Proteção do Meio Ambiente do Fundo de Participação dos Municípios, representada por 1,5% daquele Fundo, descontando-se este montante dos recursos atualmente repartidos entre as Capitais dos Estados. Assim, as Capitais passam a receber 8,5% dos recursos do FPM, e não mais 10%, como se dá até o presente momento.

A Reserva de Proteção do Meio Ambiente é formada por 1,5% do FPM e seus recursos serão distribuídos aos Municípios, inclusive as Capitais, em conformidade com o Índice de Conservação Ambiental do Município – **ICAM**, calculado segundo uma fórmula apresentada no ANEXO da proposição, que leva em conta a combinação do Fator de Meio Ambiente, no qual são considerados os índices de tratamento do esgoto e do lixo em cada Município, com o Fator de Conservação Ambiental, que leva em conta a ocupação do território por unidades de conservação da natureza, bem como a existência de terras indígenas.

Ao Projeto de Lei nº 117, de 2000, foram apresentadas e aprovadas duas emendas na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, cujo teor, no entanto, guarda relação com os aspectos ambientais da proposição, sem grande influência sobre nosso voto, já que a matéria ali tratada não diz respeito à área de competência desta Comissão.

## **II - VOTO DO RELATOR**

De plano, as proposições sob exame tratam de matéria sem maiores implicações de ordem orçamentária e financeira na esfera federal. São propostas de redefinição interna dos atuais critérios de partilha dos recursos que integram o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, não implicando, pois, aumento dos gastos federais com aquele importante Fundo.

Pedindo vênias a este prestigiado Colegiado, iniciamos nossos comentários, lembrando que estamos examinando matéria legislativa que deve estar em perfeita sintonia com o disposto no art. 161, II, da Carta Magna,

que estabelece, no art. 161, II, o marco regulatório para a partilha dos recursos transferidos pela União aos Estados (FPE) e aos Municípios (FPM), qual seja:

***“Art. 161. Cabe à lei complementar:***

.....

***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;” (grifamos)***

Em princípio, parece-nos que os Projetos de Lei Complementar nºs 94, de 1999, e 117, de 2000, aqui examinados, a despeito da boa intenção de seus autores, não se encontram devidamente amparados no texto constitucional acima destacado.

Se observarmos bem o teor do art. 161, II, da Constituição, vemos que a preocupação central do Constituinte de 1988, em relação àquele dispositivo, foi a de sugerir a manutenção dos mecanismos de equalização financeira intergovernamental entre os Estados e entre os Municípios, já existentes anteriormente à Carta de 88 nos casos do FPE e do FPM.

Os Fundos de Participação foram instituídos não só com o objetivo primário de distribuir automaticamente receitas arrecadadas pela União entre os Estados e os Municípios, como também de dar mais a quem tem menos, como forma de compensar as carências financeiras das unidades federadas, cuja base tributária própria não lhes permite uma arrecadação compatível com suas estruturas de custeio e de investimento.

Os repasses do FPM constituem recursos de fluxo regular, próprios ao financiamento das ações correntes dos Municípios, por isso mesmo sem vinculação prévia, o que lhes permite autonomia de gestão para aplicá-los, observada apenas a destinação reservada às áreas da educação e da saúde. Ora, não se pode dizer que atingem a finalidade constitucional inerente aos Fundos de Participação proposições que introduzem condicionantes estranhos à natureza de tais transferências, que, além do mais, tendem a reduzir o grau de liberdade alocativa assegurado às esferas de governo nesses casos.

A preocupação com a preservação do meio ambiente, assim como a proteção das terras indígenas, devem ser saudadas por todos.

Advogamos também que medidas eficazes devam ser tomadas para a preservação dos recursos naturais, da qualidade de vida nos espaços urbanos, bem como dos valores históricos e culturais dos povos indígenas.

Consideramos temerário, no entanto, utilizar os recursos do Fundo de Participação dos Municípios com tal objetivo. Criar maiores restrições, na atual conjuntura, à parcela de recursos federais destinada aos Municípios não nos parece algo prudente, sobretudo em meio às recentes quedas generalizadas nas transferências do FPM.

Em relação ao Projeto de Lei Complementar nº 94/99, ainda que, no conjunto, não haja perda de receita, haverá transferências de recursos financeiros entre os Municípios, o que pode prejudicar alguns em benefício de outros, sendo que entre esses últimos nem sempre estarão os mais pobres.

Já em relação ao Projeto de Lei Complementar nº 117, de 2000, percebemos que a proposição, ao reduzir os recursos do FPM destinados às Capitais em 15% (diminuiu de 10% para 8,5%), acabou por prejudicar as Capitais de maior população e com menor renda *per capita*, geralmente com maior participação no FPM e, certamente, com maior dependência daqueles recursos, conforme podemos observar nos dados da **Tabela 1**. Mesmo que parte dos recursos possam voltar (teoricamente) para elas, esse retorno estará condicionado à forma como a questão ambiental esteja sendo tratada localmente.

A título de ilustração, podemos observar ainda na **Tabela 1** que Fortaleza, a Capital que mais recebe recursos do FPM, é contemplada com 9,85% dos recursos distribuídos às capitais (10%), sendo, portanto, aquela que em números absolutos mais contribuirá para a Reserva de Proteção do Meio Ambiente do FPM a que se refere o Projeto de Lei Complementar nº 117/00.

Por seu turno, conforme mostra a **Tabela 1**, Brasília, que tem pequena participação nos recursos do FPM distribuído às Capitais (2,76%), tenderá a receber mais recursos do que a capital cearense, pois seu Índice de Conservação Ambiental – **ICAM** deverá ser bem maior. A Capital Federal apresenta indicadores muito acima das demais cidades brasileiras em questões associadas à coleta e tratamento do lixo e do esgoto.

Outros exemplos desta natureza deverão ocorrer, invertendo-se, portanto, a lógica equalizadora presente na distribuição dos recursos do FPM.

TABELA 1

## REPASSE DO FPM PARA AS CAPITALS (10% do TOTAL)

ORDEM	NOME DA CAPITAL	POPULAÇÃO	COEFICIENTE DO FPM	PARTICIPAÇÃO NO FPM DAS CAPITALS (%)
1	<b>Fortaleza - CE</b>	<b>2.219.837</b>	<b>12,50</b>	<b>9,85</b>
2	Salvador - BA	2.520.504	9,00	7,09
3	Recife - PE	1.449.135	8,00	6,30
4	Belém - PA	1.322.683	7,00	5,52
5	Maceió - AL	833.261	6,25	4,93
6	São Luís - MA	906.567	6,25	4,93
7	Belo Horizonte - MG	2.284.468	6,00	4,73
8	João Pessoa - PB	619.049	5,00	3,94
9	Palmas - TO	161.137	5,00	3,94
10	Teresina - PI	740.016	5,00	3,94
11	Goiânia - GO	1.129.274	4,20	3,31
12	Aracaju - SE	473.991	4,00	3,15
13	Curitiba - PR	1.644.600	4,00	3,15
14	Manaus - AM	1.488.805	4,00	3,15
15	Natal - RN	734.505	4,00	3,15
16	Rio Branco - AC	267.740	4,00	3,15
17	Rio de Janeiro - RJ	5.937.253	4,00	3,15
18	Boa Vista - RR	214.541	3,60	2,84
19	<b>Brasília - DF</b>	<b>2.145.839</b>	<b>3,50</b>	<b>2,76</b>
20	Macapá - AP	306.583	3,20	2,52
21	Porto Alegre - RS	1.383.454	3,20	2,52
22	Porto Velho - RO	347.844	3,20	2,52
23	São Paulo - SP	10.600.060	3,00	2,36
24	Cuiabá - MT	500.288	2,80	2,21
25	Campo Grande - MS	692.549	2,40	1,89
26	Vitória - ES	299.357	2,00	1,58
27	Florianópolis - SC	360.601	1,80	1,42
T O T A L		41583941	126,90	100

**Fonte: Legislação que trata do repasse do FPM**

De todo modo, entendemos que qualquer alteração nos critérios de repartição dos recursos do FPM, bem como do FPE, deve ser objeto de profundos estudos por parte desta prestigiada Comissão. Trata-se de uma tarefa própria para um grupo de trabalho especial, inclusive com o assessoramento do Tribunal de Contas da União, nos moldes como feito por ocasião da elaboração do projeto de lei que deu origem à Lei Complementar nº 91, de 1997, que recuperou muitos dos atributos originais do Fundo de Participação dos Municípios.

À vista do exposto, como as matérias aqui tratadas não têm repercussão nos orçamentos da União, por se referirem exclusivamente à partilha do FPM, não há o que apreciar quanto à sua compatibilidade e adequação orçamentária. Quanto ao mérito, votamos pela rejeição do Projeto de Lei Complementar nº 94, de 1999, bem como do Projeto de Lei Complementar nº 117, de 2000, assim como das emendas que lhe foram apresentadas na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias.

Sala da Comissão, em        de        de 2003.

**Deputado ENIVALDO RIBEIRO**  
**Relator**

**308469.157**