

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 94, DE 1999

**(Apensados: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 117, DE 2000 e
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 93, DE 2003)**

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 BITTAR

RELATOR: DEPUTADO ENIVALDO RIBEIRO

I - RELATÓRIO

Os nobres Deputados Flávio Derzi e Márcio Bittar 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 para os 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 Vasconcellos, 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 Complementar 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.

Por último, foi apensado à proposição principal o Projeto de Lei Complementar nº 93, de 2003, de autoria do nobre Deputado Pastor Frankembergen, cujo conteúdo guarda semelhança com os anteriores. A proposição cria também uma Reserva no Fundo de Participação dos Municípios, constituída por 3% dos recursos do FPM, destinada aos Municípios que abrigam terras indígenas em seus territórios, definitivamente demarcadas e oficialmente tituladas.

É o relatório.

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 vênia 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 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, bem como o Projeto de Lei Complementar nº 93, de 2003, aqui examinados, a despeito da boa intenção de seus autores, além da nobre causa que defendem, 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, como as aqui examinadas, que introduzem condicionantes e elementos estranhos à natureza de tais transferências, criadas, como vimos, para promover tão somente a equalização da renda pública entre as diferentes esferas de governo.

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 aos Projetos de Lei Complementar nºs 94/99 e 93/03, ainda que, no conjunto, não haja redução dos recursos do FPM em benefício de outros entes federados, 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 ou mais populosos.

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%), tende a prejudicar as Capitais de maior população e com menor renda *per capita*, contempladas com maior participação no FPM e, certamente, com maior dependência daqueles recursos.

Tais evidências podem ser observadas nos dados da **Tabela 1**. Mesmo que parte dos recursos possam retornar para as capitais que

cederam antecipadamente os recursos para a nova reserva, o retorno ficaria condicionado à forma como a questão ambiental estaria sendo tratada localmente.

TABELA 1

REPASSE ATUAL DO FPM PARA AS CAPITAIS (10% do FUNDO)

ORDEM	NOME DA CAPITAL	POPULAÇÃO	COEFICIENTE DO FPM	PARTICIPAÇÃO NO FPM DAS CAPITAIS (%)
1	Fortaleza - CE	2.219.837	12,50	9,85
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	Brasília - DF	2.145.839	3,50	2,76
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	41.583.941	126,90	100
------------------	-------------------	---------------	------------

Fonte: Legislação que trata do repasse do FPM

A título de ilustração, ainda em relação aos dados da **Tabela 1**, observamos 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 deverá contribuir para a Reserva de Proteção do Meio Ambiente do FPM, na forma estabelecida no 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, entre outros predicados na área de preservação do meio ambiente, apresenta indicadores muito acima das demais cidades brasileiras em questões associadas à coleta e tratamento do lixo e do esgoto.

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

Além do mais, entendemos que questões associadas às terras indígenas ou às unidades de conservação da natureza, especialmente quando dizem respeito a grandes espaços físicos, devem ser da competência da União ou dos Estados, que estão naturalmente melhor aparelhados para tratar dos problemas ali surgidos, inclusive quanto a investimentos e preservação de tais espaços.

De todo modo, 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 mais apropriada 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 dos Projetos de Lei Complementar nºs 117, de 2000, e 93, de 2003, assim como das emendas apresentadas à matéria aqui examinada na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias.

Sala da Comissão, em de de 2003.

**DEPUTADO ENIVALDO RIBEIRO
RELATOR**