

# **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

## **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 106, DE 2000**

**Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios.**

**Autor: Deputado OSMAR SERRÁGLIO**  
**Relator: Deputado FÉLIX MENDONÇA**

### **I - RELATÓRIO**

O Projeto de Lei Complementar n.º 106, de 2000, de autoria do ilustre Deputado Osmar Serráglia, tem como objetivo central estabelecer como parâmetro no que diz respeito ao fator “população”, na definição dos coeficientes locais do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, o resultado oficial do censo demográfico realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Adotada a medida, ficaria vedada a utilização da estimativa anual da população local, também de responsabilidade do IBGE, como referência para que o Tribunal de Contas da União – TCU promova o enquadramento anual dos Municípios nos coeficientes do FPM, bem como a sua adoção entre os fatores que integram o cálculo dos coeficientes de participação naquele Fundo dos Municípios Capitais, inclusive do Distrito Federal, e dos Municípios (não capitais) que integram a Reserva Especial do FPM.

A presente iniciativa de lei complementar não foi objeto de emenda nesta Comissão no prazo regimental.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Preliminarmente, entendemos que a propositura em pauta trata de matéria normativa que diz respeito mais especificamente ao parâmetro “população”, que é considerado na definição dos coeficientes individuais dos Municípios no âmbito do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

Diante disto, a matéria não traz qualquer implicação para as finanças públicas na esfera federal. Está-se falando em alteração de critérios na definição de um parâmetro que determina a participação local no FPM, cujo resultado financeiro esgota-se única e exclusivamente no âmbito dos Municípios.

Por esta razão, não há o que opinar a propósito da adequação da proposição às normas federais vigentes que regem as finanças públicas no Governo Federal, em especial o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária anual.

No exame de mérito do Projeto de Lei Complementar n.<sup>º</sup> 106, de 2000, somos favoráveis às linhas gerais da proposição, com as alterações que estamos propondo através de substitutivo. São inegáveis as dificuldades técnicas para serem feitas estimativas demográficas mais confiáveis, a cada ano, dos cerca de 5.500 Municípios, fato que pode acabar induzindo o IBGE a incorrer em erros inevitáveis.

Tais equívocos podem, sobretudo, prejudicar os Municípios que experimentaram inequívoco crescimento demográfico como decorrência natural de algum fenômeno extraordinário, associado à implantação de uma grande planta industrial, à construção de empreendimentos públicos de envergadura como portos, usinas hidroelétricas, entre outros, e que, por isso mesmo, passam a ser enquadrados em coeficientes do FPM não compatíveis com a sua realidade demográfica mais recente.

O Tribunal de Contas da União, segundo seu Informativo n.<sup>º</sup> 94, de 4 a 8 de junho de 2001, determinou à Secretaria de Macroavaliação Governamental refazer, com base nos dados oficiais do Censo Demográfico 2000, os cálculos dos coeficientes do FPM de todos os Municípios, acolhendo reclamação generalizada neste sentido, fundada na constatação de significativas distorções entre os dados demográficos estimados pelo IBGE para 2001, que serviram de base para a definição dos coeficientes do FPM para o ano corrente, e

os dados oficiais (do Censo) da população municipal, que só foram divulgados recentemente.

Por outro lado, é inviável a realização sistemática de recenseamento demográfico pelo IBGE, visando a reduzir a margem de erro da estatística demográfica. Faltaria àquela Fundação recursos técnicos, financeiros e humanos para empreender tal levantamento

Ademais, os Municípios não podem abrir mão de parcela do FPM, quando estão certos de que seus coeficientes, à luz das estimativas de população feitas pelo IBGE, estão distantes daqueles mais compatíveis com o seu estágio demográfico, ainda mais quando sabemos que o FPM constitui, de longe, uma das mais importantes fontes de receita dos Municípios.

Promovendo-se mudanças nos coeficientes do FPM somente a cada período decenal, em seguida à divulgação oficial dos resultados de cada recenseamento pelo IBGE, como quer a proposição sob exame, haverá maior probabilidade ainda de serem aumentadas as distorções de enquadramento no FPM, especialmente entre os Municípios de economia mais dinâmica, com maior poder de atração de novos contingentes populacionais.

Desse modo, fomos forçados a propor algumas alterações no texto da presente iniciativa de lei complementar, com o intuito de aperfeiçoar pontos que podem no futuro suscitar dúvidas quanto à interpretação e aplicação de seus dispositivos.

Adotamos em nosso substitutivo, como veremos em seguida, solução intermediária entre a forma vigente e aquela estabelecida no Projeto de Lei Complementar n.º 106, de 2000.

No art. 1º de nosso substitutivo fizemos inicialmente pequena alteração no texto proposto, que incorreu em pequeno equívoco de citação, ao mencionar a legislação que trata do cálculo dos coeficientes de participação dos Municípios no FPM. Foi citado “*no art. 91, § 2º, da Lei n.º 1881, de 27 de agosto de 1981*”, quando o correto seria “*no art. 91, § 2º, da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1996, com a redação estabelecida pelo Ato Complementar n.º 35, de 28 de fevereiro de 1967, e nos termos do art. 1º do Decreto-Lei n.º 1.881, de 27 de agosto de 1981*”.

Mantivemos o emprego dos dados do Censo Demográfico como a primeira referência para o enquadramento dos Municípios nos

coeficientes do FPM, com a ressalva de que a partir daí ficam mantidas as estimativas anuais de população empregadas na atualização dos coeficientes de participação dos Municípios no FPM, na forma como estabelece o § 1º do art. 1º da Lei Complementar n.º 91, de 24 de dezembro de 1997.

O art. 1º e seus parágrafos de nosso substitutivo ao Projeto de Lei Complementar n.º 106, de 2000, ficam, então, redigidos como segue:

***“Art. 1º O número de habitantes utilizado no cálculo dos coeficientes individuais do Fundo de Participação dos Municípios – FPM de que trata o art. 91, § 2º, da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1996, com a redação estabelecida pelo Ato Complementar n.º 35, de 28 de fevereiro de 1967, e nos termos do art. 1º do Decreto-Lei n.º 1.881, de 27 de agosto de 1981, atualizado anualmente na forma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar n.º 91, de 24 de dezembro de 1997, será revisto, a cada 10 (dez) anos, tomando por base o recenseamento demográfico realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.***

***§ 1º O disposto neste artigo aplica-se ao cálculo dos coeficientes dos Municípios das Capitais e do Distrito Federal no Fundo de Participação dos Municípios- FPM.***

***§ 2º A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE, ou a entidade que a substituir, fará publicar no Diário Oficial da União o resultado oficial do recenseamento demográfico por Município.***

***§ 3º O Tribunal de Contas da União terá o prazo de 60 (sessenta) dias, a partir da data de divulgação do resultado oficial do Censo Demográfico a que se refere o caput, para tornar pública a relação dos novos coeficientes individuais dos Municípios no FPM, incluídos os das Capitais e os dos Municípios que integram a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios de que trata o art. 2º do Decreto-Lei n.º 1.881, de 27 de agosto de 1981.***

***§ 4º Em relação às estimativas anuais de população a cargo do IBGE, ficam mantidos os procedimentos estabelecidos no art. 102, §§ 1º e 2º, da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992.”***

O que mais interessa entre os parágrafos do art. 1º é o disposto no § 4º, por manter as estimativas anuais de população feitas pelo

IBGE, empregadas pelo TCU no enquadramento dos Municípios no FPM, conforme está estabelecido na redação do art. 102 da Lei n.º 8.443, de 1992, que vem a ser a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, transcrita *in litteris*:

*“Art. 102. A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou entidade congênere fará publicar no Diário Oficial da União, até o dia 31 de agosto de cada ano, e para os fins previstos no inciso VI do art. 1º desta lei, a relação das populações por Estados e Municípios.*

*§ 1º Os interessados, dentro do prazo de vinte dias da publicação, poderão apresentar reclamações fundamentadas à Fundação IBGE, que decidirá conclusivamente.*

*§ 2º Até o dia 31 de outubro de cada ano, a Fundação IBGE encaminhará ao Tribunal de Contas da União a relação referida neste artigo.”*

O dispositivo citado no art. 102 da Lei n.º 8.443/92 (*inciso VI do art. 1º*) trata da competência constitucional (*art. 161, parágrafo único*) que tem o TCU para efetuar o cálculo das quotas referentes aos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM).

Acolhendo em parte a sugestão contida na proposição sob comentário, introduzimos o art. 2º em nosso substitutivo àquela proposição no sentido de, decorridos 5 anos do recenseamento demográfico, o Município que discordar do seu enquadramento nos coeficientes do FPM, em função de eventuais equívocos na estimativa de população, requerer ao IBGE um recenseamento especial, desde que solicitado nos três primeiros meses do quinto ano após o recenseamento demográfico em todo o País e, ainda, com ônus para o próprio interessado. É este teor do art. 2º e seus parágrafos, conforme podemos observar:

*“Art. 2º Decorridos 5 (cinco) anos da realização do recenseamento demográfico de que trata o art. 1º desta Lei, o Município interessado poderá solicitar à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE a realização de um recenseamento demográfico especial em seu território, caso não esteja de acordo com o seu enquadramento nos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, tendo como base as estimativas de população, conforme estabelece o § 1º do art. 1º da Lei Complementar n.º 91, de 22 de dezembro de 1997.*

*§ 1º O recenseamento especial de que trata o caput será custeado pelo Município interessado, sem qualquer ônus para a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.*

*§ 2º O Município deverá formalizar a solicitação de que trata este artigo até o final do terceiro mês do 5º (quinto) ano em seguida à realização do recenseamento demográfico feito pelo IBGE.”*

O art. 3º de nosso substitutivo, abaixo transcrito, delega à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE a responsabilidade para estabelecer os critérios em que tais requerimentos podem ser feitos, sempre associados a fatos extraordinários ocorridos após o recenseamento demográfico.

*“Art. 3º A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, através de Resolução, fixará os critérios, sempre associados a fatos extraordinários ocorridos no Município após o recenseamento demográfico em todo o País, que devem ser observados na solicitação pelos Municípios do recenseamento especial de que trata o art. 2º desta Lei.”*

Por último, introduzimos o art. 4º em nosso substitutivo para regulamentar os prazos em que os trabalhos a cargo do IBGE e do TCU devem ser realizados, conforme vemos abaixo:

*“Art. 4º A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE terá o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da solicitação a que se refere o art. 2º, para realizar o recenseamento especial, tornando público o resultado 30 (trinta) dias após o encerramento do mencionado recenseamento.*

*Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União terá o prazo de 30 (trinta) dias, a partir da data de divulgação do resultado oficial do recenseamento especial a que se refere o caput, para tornar pública a relação dos novos coeficientes do FPM dos Municípios que se candidataram àquele recenseamento.”*

Como vimos, fomos forçados a modificar a redação original do Projeto de Lei Complementar n.º 106, de 2000, em vários pontos, fato que nos levou a reunir tais alterações na forma de um substitutivo para oferecer à matéria

tratamento mais orgânico, cujo conteúdo submetemos à consideração de nossos Pares nesta Comissão.

Diante das questões aqui colocadas, em face da não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa da União, somos de opinião de que não cabe pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar n.º 106, de 2000. No mérito, votamos pela aprovação da proposição, na forma do substitutivo que estamos apresentando.

Sala da Comissão, em 12 de setembro de 2001

**Deputado FÉLIX MENDONÇA**

**Relator**

## **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

### **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 106, DE 2000**

**Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios - FPM.**

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O número de habitantes utilizado no cálculo dos coeficientes individuais do Fundo de Participação dos Municípios – FPM de que trata o art. 91, § 2º, da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1996, com a redação estabelecida pelo Ato Complementar n.º 35, de 28 de fevereiro de 1967, e nos termos do art. 1º do Decreto-Lei n.º 1.881, de 27 de agosto de 1981, atualizado anualmente na forma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar n.º 91, de 24 de dezembro de 1997, será revisto, a cada 10 (dez) anos, tomando por base o recenseamento demográfico realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se ao cálculo dos coeficientes dos Municípios das Capitais e do Distrito Federal no Fundo de Participação dos Municípios.

§ 2º A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE, ou a entidade que a substituir, fará publicar no Diário Oficial da União o resultado oficial do recenseamento demográfico por Município.

§ 3º O Tribunal de Contas da União terá o prazo de 60 (sessenta) dias, a partir da data de divulgação do resultado oficial do Censo Demográfico a que se refere o caput, para tornar pública a relação dos novos coeficientes individuais dos Municípios no FPM, incluídos os das Capitais e os dos Municípios que integram a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios de que trata o art. 2º do Decreto-Lei n.º 1.881, de 27 de agosto de 1981.

§ 4º Em relação às estimativas anuais de população a cargo do IBGE, ficam mantidos os procedimentos estabelecidos no art. 102, §§ 1º e 2º, da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992.

Art. 2º Decorridos 5 (cinco) anos da realização do recenseamento demográfico de que trata o art. 1º desta Lei, o Município interessado poderá solicitar à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE a realização de um recenseamento demográfico especial em seu território, caso não esteja de acordo com o seu enquadramento nos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, tendo como base as estimativas de população, conforme estabelece o § 1º do art. 1º da Lei Complementar n.º 91, de 22 de dezembro de 1997.

§ 1º O recenseamento especial de que trata o *caput* será custeado pelo Município interessado, sem qualquer ônus para a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

§ 2º O Município deverá formalizar a solicitação de que trata este artigo até o final do terceiro mês do 5º (quinto) ano em seguida à realização do recenseamento demográfico feito pelo IBGE.

Art. 3º A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, através de Resolução, fixará os critérios, sempre associados a fatos extraordinários ocorridos no Município após o recenseamento demográfico em todo o País, que devem ser observados na solicitação pelos Municípios do recenseamento especial de que trata o art. 2º desta Lei.

Art. 4º A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE terá o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da solicitação a que se refere o art. 2º, para realizar o recenseamento especial, tornando público o resultado 30 (trinta) dias após o encerramento do mencionado recenseamento.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União terá o prazo de 30 (trinta) dias, a partir da data de divulgação do resultado oficial do recenseamento especial a que se refere o *caput*, para tornar pública a relação dos novos coeficientes do FPM dos Municípios que se candidataram àquele recenseamento.

Art. 5º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 12 de setembro de 2001 .

**Deputado FÉLIX MENDONÇA**  
**Relator**