

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº _____ DE 2011
(Do Sr. Deputado Rogério Carvalho)

Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que “dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios (Código Tributário Nacional – CTN)”, a Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, que “dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios”, e a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que “dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União”, para vedar o uso de estimativas na determinação dos coeficientes individuais de participação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O §3º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 91.....
.....

§3º Para efeitos deste artigo, consideram-se os Municípios regularmente instalados, fazendo-se a revisão das quotas nos exercícios em que houver contagens globais da população ou censos demográficos, conforme disposto no art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

..... (NR)”

Art.2º O §1º da Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º.....

§1º Para efeitos deste artigo, consideram-se os Municípios regularmente instalados, fazendo-se a revisão de suas quotas nos exercícios em que houver contagens globais da população ou censos demográficos, conforme disposto no art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

.....(NR)”

Art. 3º O art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 102. A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE ou entidade congênere fará publicar no Diário Oficial da União, até 31 de agosto dos exercícios em que houver contagens globais da população ou censos demográficos, e para fins previstos no inciso VI do art. 1º desta Lei, a relação das populações por Estados e Municípios.

.....
§2º Até 31 de outubro dos exercícios em que houver contagens globais ou censos demográficos, a Fundação IBGE encaminhará ao Tribunal de Contas da União a relação referida neste artigo.

§3º Entende-se por contagens globais da população as contagens que abranjam todos os Municípios, não sendo admitidos resultados por estimativas” (NR).

JUSTIFICATIVA

Este Projeto estabelece que o rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) refletia de fato a realidade do tamanho das populações dos Municípios brasileiros, de modo que vedava o uso de estimativas na determinação dos coeficientes individuais de participação do FPM.

Como se sabe, de acordo com o art. 161, II, parágrafo único, da Constituição Federal, compete ao Tribunal de Contas da União (TCU), com base em dados fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ex vi Lei Complementar nº 91, de 1997, decidir a respeito da fixação das cotas do FPM. Por sua vez, a decisão sobre os coeficientes de participação no FPM deve pautar-se por dados oficiais de população produzidos pelo IBGE, nos termos do § 2º do art. 102 da Lei nº 8.443/92, de modo a resguardar o equilíbrio socioeconômico entre Municípios (art. 161, II, da CF/88).

Ora, a utilização pelo IBGE de estimativas para fixar os tamanhos das populações dos Municípios combinado com outros problemas¹ – que serão enfrentados em Projeto específico –, implica em perdas financeiras significativas para alguns governos municipais, em prejuízo do bom funcionamento da máquina pública e da orientação normativa constitucional acima citada.

Isso ocorre porque, para a maior parte dos Municípios, o critério de distribuição do FPM é populacional. Logo, há situações em que a suposta ou concreta perda de um número pífio de habitantes, calculado a partir das revisões anuais do tamanho da população pelo IBGE, gera quedas expressivas nos montantes recebidos pelos governos municipais.

São notórios os casos de conflito aberto entre as aproximações divulgadas e outros indicadores do tamanho da população, como a quantidade de matrículas escolares, o número de eleitores e os movimentos migratórios. Isso, inclusive, tem suscitado seguidas decisões judiciais em socorro dos entes prejudicados, inclusive, com debates sem enfrentamento do mérito da questão no Supremo Tribunal Federal².

Aliás, o Estado de Sergipe serve como um bom exemplo³ (Processo nº 2008.85.01.000027-9 na Justiça Federal de Sergipe): O cerne do conflito judicial cinge-se à pretensão do Estado de Sergipe de manter o coeficiente de 1.8 utilizado para efeito de transferência do FPM para o Município de Simão Dias-SE. No caso, alega o Estado que em todos os censos realizados pelo IBGE até o ano de 2007 sempre foram considerados como sendo do território de Simão Dias os aglomerados populacionais dos povoados Genipapo, Lagoa Grande, Caiçá de Cima e Mato Verde. O IBGE utilizou-se da tecnologia GPS para avaliar a localização territorial dos povoados pertencentes a Simão Dias, computando apenas o contingente populacional pertencente ao respectivo

¹ Como por exemplo: a existência de degraus na sistemática de alocação dos recursos do FPM, o uso exclusivo de critério populacional, desconsiderando outros indicadores sócio-econômicos e o atrelamento, por intermédio do parágrafo único do art. 5º da Lei Complementar nº 62, de 1989, dos somatórios por Estado dos coeficientes do FPM-Interior aos somatórios dos coeficientes do exercício de 1989.

² O Supremo Tribunal Federal tem decidido, reiteradamente, pela improcedência da via eleita por meio de mandado de segurança para impugnar a estimativa populacional promovida pelo IBGE, uma vez que tal exige dilação probatória. Ou seja, a questão de mérito sobre a metodologia da contagem populacional e o rateio do FPM permanece obscura e aflige, anualmente, os Municípios, cuja resposta judicial é demorada. Por sua vez, acerca do pedido de suspensão dos efeitos de liminar, o STF tem decidido pela procedência desse pedido, novamente sem adentrar no mérito, em face da natureza do próprio procedimento, mas também por causa do efeito multiplicador da decisão.

³ No caso do Estado de Sergipe, o STF indeferiu o recurso, novamente por questão formal, uma vez que “não cabe recurso extraordinário contra acórdão que defere medida liminar”. Vide AI 834307, Relator: Min. GILMAR MENDES, julgado em 04/03/2011, publicado 17/03/2011.

município. Ademais, a alteração da aferição do número de habitantes não considerou que as propriedades imobiliárias, as escolas estaduais e municipais, os centros comunitários e as igrejas são registradas como sendo pertencentes ao Município de Simão Dias, muito embora esses espaços institucionais signifiquem contingente populacional, ou seja, critério de determinação dos coeficientes para o repasse do FPM.

Outros casos podem ser citados:

- Decisão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região contra decisão do Tribunal de Contas da União que alterou o coeficiente do Fundo de Participação dos Municípios FPM fixado para o Município de São Benedito do Sul/PE. Agravo de Instrumento nº 2008.05.00.020895-5.
- Decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, nos autos da Medida Cautelar nº 2009.01.00.078092-3, na qual foi deferido pedido liminar para determinar que o coeficiente do percentual do FPM do Município de Teresina – PI permaneça 6,25 até final decisão da Ação de Rito Ordinário nº 2009.34.018895-4.
- Decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, nos autos do processo de suspensão nº 2009.01.00.000004-5, que suspendeu os efeitos da tutela antecipada concedida nos autos da ação ordinária nº 2009.43.00.000008-9, pelo Juiz da 2ª Vara Federal do Estado do Tocantins. Na origem, o Município de Palmas/TO ingressou com ação de rito ordinário, pleiteando a anulação da Decisão Normativa TCU nº 92/08 e o restabelecimento do coeficiente de 4,16%, utilizado no exercício anterior para efeitos do FPM. Segundo o Município, a estatística do IBGE aponta redução de mais de 20% da população do Município, de 220.889 habitantes em 2006 para 178.386 em 2007, com aumento da renda per capita em mais de 80% no mesmo período, de R\$ 3.776,00 para R\$ 6.957,00. O Município de Palmas alega não haver indícios de que estes dados estejam corretos, uma vez que não existem casas vazias, nem se verificou queda no consumo de alimentos, energia elétrica ou qualquer outro índice revelador de densidade populacional. Afirma-se, ainda, que a realidade do Município é oposta à indicada pelos dados, pois a cidade recebe imigrantes provenientes de todos os estados brasileiros e do exterior.
- Decisão proferida pelo Tribunal Regional da 1ª Região, no julgamento do Agravo de Instrumento nº 28621-90.2010.4.01.0000/DF, que alterou o coeficiente do FPM fixado para o Município de Barreiras/BA. Na origem, o Município de Barreiras/BA ajuizou ação ordinária (Proc. nº

19.176-33.2010.4.01.3400), com pedido de antecipação de tutela, contra a União e o IBGE, com vista a impugnar os dados publicados na Decisão Normativa nº 101/2009 do TCU, relativamente aos coeficientes a serem utilizados no cálculo dos recursos do FPM. Entende o Município que sua população é superior ao número de habitantes estimado pelo IBGE (aproximadamente 137.832 hab.), de modo que seria aplicável o coeficiente 4.0 em detrimento do coeficiente atualmente aplicado, qual seja, 3.6.

Portanto, é inconcebível que as cotas-parte dos Municípios sejam ditadas por meras estimativas, daí a necessidade de fixar regra clara nesse sentido, afinal de contas a idéia de que recursos do fundo devem ser utilizados para combater a desigualdade regional está literalmente estabelecida na Constituição⁴, quando ela determina que a lei complementar que regular a sistemática de distribuição dos recursos do FPM deve estabelecer normas sobre a entrega dos recursos, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios (art. 161, inc. II).

Não obstante, torna-se necessário para tal modificar as três principais leis que regulamentam o assunto. Isso, porém, é uma decorrência natural da complexidade do tema e da gravidade dos problemas enfrentados, de tal modo, que as regras formais de técnica legislativa irão se curvar ao objetivo buscado. É que o efetivo combate às desigualdades regionais requer uma alocação economicamente eficiente e socialmente justa dos recursos públicos disponíveis, inclusive, dos montantes rateados por meio do FPM-Interior.

Nesse sentido, o Presente Projeto oferece uma solução definitiva para as permanentes reclamações, conflitos políticos, insegurança jurídica e demandas judiciais sobre o caráter arbitrário das estimativas feitas pelo IBGE.

Sala das Sessões, em

Deputado ROGÉRIO CARVALHO

PT/SE

⁴ Há estudos que negam ao FPM se constituir em instrumento à promoção do desenvolvimento regional, advogando a sua utilização apenas como redutor do hiato fiscal – equilibrando a capacidade de financiamento à demanda viável por serviços públicos. (vide Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Marcos Mendes, Rogério Boueri e Fernando Blanco). Todavia, sob o ponto de vista real, o pressuposto constitucional de que o FPM deve se constituir em instrumento efetivo de combate à desigualdade regional é mandamento impositivo legal.