



SENADO FEDERAL

AVISO Nº 82, DE 2011

Aviso nº 1424-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 21 de setembro de 2011.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 026.127/2010-5, pelo Plenário desta Corte na Sessão Ordinária de 21/9/2011, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Atenciosamente,

Assinatura manuscrita de Augusto Nardes.

AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

ACÓRDÃO Nº 2520/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 026.127/2010-5.
2. Grupo I – Classe VII – Representação.
3. Interessada: Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag.
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Representação, com fundamento no inciso VI do art. 237 do RI/TCU, visando a conhecer e analisar os projetos ativos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados relativos ao estabelecimento de critérios de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, em:

9.1. encaminhar cópia do Relatório e Voto que fundamentam este Acórdão à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado Federal e à Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados, informando que as principais conclusões do trabalho empreendido pela Semag foram:

9.1.1. os cinco estados que possuem menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - Maranhão, Alagoas, Piauí, Paraíba e Pernambuco - são classificados como de população média;

9.1.2. o Brasil possui uma desigual distribuição da população entre as unidades da federação, sendo que os estados menos populosos não são os menos desenvolvidos;

9.1.3. na busca do equilíbrio socioeconômico, é indispensável que se estabeleçam critérios que observem as características mencionadas;

9.1.4. o critério atualmente em vigor, bem como os critérios em discussão no Congresso Nacional, não contemplam suficientemente essa variação de população entre os estados brasileiros e, em consequência disso, os maiores beneficiados são e serão os habitantes das unidades da federação com menor população e não daquelas menos desenvolvidas;

9.1.5. para a satisfação dos requisitos constitucionais, além da observação da diversidade populacional, faz-se necessário, também, considerar os parâmetros que contemplam a diversidade socioeconômica existente entre os estados brasileiros;

9.2. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2520-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 026.127/2010-5

Natureza: Representação.

Interessada: Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag.

Órgão: Tribunal de Contas da União.

Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR UNIDADE TÉCNICA DO TCU. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PELO STF, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE, DO ART. 2º, INCISOS I E II, §§ 1º, 2º E 3º, E DO ANEXO ÚNICO DA LEI COMPLEMENTAR 62/1989, ASSEGURADA SUA APLICAÇÃO ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2012. PROPOSIÇÕES ATIVAS NO SENADO FEDERAL E NA CÂMARA DOS DEPUTADOS RELATIVAS A CRITÉRIOS DE RATEIO DO FPE. COMPARAÇÃO ENTRE OS CRITÉRIOS ESTABELECIDOS POR ESSES PROJETOS E PELAS LEGISLAÇÕES ANTERIORES. ENVIO DOS RESULTADOS E CONCLUSÕES DO LEVANTAMENTO REALIZADO AO CONGRESSO NACIONAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Com o advento da declaração de inconstitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal – (STF), dos atuais critérios de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados, constantes do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e pelo Anexo Único da Lei Complementar 62/1989, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) autuou a presente representação com vistas a conhecer e analisar os projetos ativos, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, pertinentes à elaboração de novos critérios em substituição àqueles então declarados inconstitucionais pelo STF, cuja aplicação está assegurada até 31 de dezembro de 2012.

2. Em sua instrução inicial, a Semag apresentou a descrição e a análise que empreendeu, nos seguintes termos:

“Trata-se de Representação, com fundamento no inciso VI do art. 237 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, visando conhecer e analisar os projetos ativos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados relativos ao estabelecimento de critérios de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados, uma vez que os atuais critérios, estabelecidos pelo art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e pelo Anexo Único da Lei Complementar nº 62/1989, foram declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, assegurada sua aplicação até 31 de dezembro de 2012.

2. Com este intuito foi realizada uma análise da legislação referente aos critérios de rateio do FPE, foram feitas consultas nas bases de dados do Senado e da Câmara dos Deputados buscando os projetos relacionados ao tema e foram feitas comparações entre os projetos ativos e as legislações anteriores sobre os critérios de distribuição de forma a traçar um quadro das consequências das alterações propostas nos diversos projetos para as Unidades da Federação.

3. A relevância do tema pode ser dimensionada pelo fato de que os recursos do Fundo representaram, em 2009, 10% da receita total das Unidades da Federação, sendo que, para os estados da Região Norte, o percentual é de 32%, e do Nordeste, 28%.

4. Sobre a admissibilidade, é de se registrar que a Unidade Técnica deste Tribunal de Contas possui legitimidade ativa para representar ao Tribunal, conforme já caracterizado nesta introdução. Além disto, é importante ressaltar que este Tribunal está constitucionalmente vinculado

à questão, pois o parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal estabelece que o Tribunal de Contas da União efetue o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação, dentre eles o Fundo de Participação dos Estados.

5. Por fim, cabe concluir esta introdução enfatizando que o inciso II deste mesmo artigo da Constituição Federal determina que a lei complementar que estabelecer os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Municípios, do Fundo de Participação dos Estados e dos Fundos de Desenvolvimento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste deve ter como objetivo promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios.

I – DOS FATOS

6. O FPE pode ser caracterizado como uma transferência intergovernamental incondicional, ou seja, parte da receita arrecadada pela União é destinada ao Fundo, cujos recursos são repassados aos Estados, sem condicionantes à sua aplicação.

7. Ele foi criado em 1965, pelo art. 21 da Emenda Constitucional de 1965, a ele foram destinados 10% da arrecadação dos impostos sobre a renda e sobre produtos industrializados, sendo, na época, obrigatória a aplicação de 50% dos recursos recebidos em despesas de capital. O § 1º deste artigo determinava que:

‘§ 1º A aplicação dos Fundos previstos neste artigo será regulada por lei complementar, que cometerá ao Tribunal de Contas da União o cálculo e a autorização orçamentária ou de qualquer outra formalidade, efetuando-se a entrega, mensalmente, através dos estabelecimentos oficiais de crédito.’

8. Durante o período militar o percentual de recursos destinados ao Fundo variou, bem como a rigidez nas regras de sua aplicação. No entanto, regulamentação dos critérios de rateio dos recursos do Fundo entre as Unidades da Federação, estabelecida em 1966 pela Lei nº 5.172 (Código Tributário Nacional, CTN), permaneceu estável durante todo o período.

9. Nos arts. 88, 89 e 90 do CTN estão definidos os critérios de distribuição entre os estados e o Distrito Federal. O art. 88 estabelece que 5% dos recursos do Fundo serão distribuídos proporcionalmente à superfície dos estados e DF. Os outros 95%, proporcionalmente ao coeficiente individual de participação. Este coeficiente individual é o produto de dois fatores: fator representativo da população e fator representativo do inverso da renda **per capita**.

10. O art. 89 estabelece como será calculado o fator representativo da população, que tem como base a percentagem que a população da UF representa na população total do país. Os parâmetros para o cálculo do fator população estão apresentados no Quadro 1.

Quadro 1
CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL – FATOR POPULAÇÃO

Percentagem que a população da UF representa da população total do País:	FATOR
I - até 2%	2,0
II - acima de 2% até 5%:	
a) pelos primeiros 2%	2,0
b) para cada 0,3% ou fração excedente, mais	0,3
III - acima de 5% até 10%:	
a) pelos primeiros 5%	5,0
b) para cada 0,5% ou fração excedente, mais	0,5
IV - acima de 10%	10,0

11. Assim, para se calcular o fator representativo da população, calcula-se inicialmente o percentual que esta população representa em relação à população do país. Se esse percentual é inferior ou igual a 2%, o fator da população é 2; se for superior a 10%, o percentual é fixo em 10,

mesmo se um estado possuir 90% da população total, seu fator população será dez. Os demais percentuais são alocados entre 2,3 e 9,5. Assim, fator população de um estado pode ser no máximo cinco vezes o fator população de outro. A Tabela 1 simula o Fator Populacional dos Estados Brasileiros conforme a população de 2007.

Tabela 1
Fator Representativo da População
Código Tributário Nacional

UF	População 2007	Distribuição Percentual da População	Fator Representativo da População
SP	39.827.570	21,65%	10,0
MG	19.273.506	10,48%	10,0
RJ	15.420.375	8,38%	8,5
BA	14.080.654	7,65%	8,0
RS	10.582.840	5,75%	6,0
PR	10.284.503	5,59%	6,0
PE	8.485.386	4,61%	4,7
CE	8.185.286	4,45%	4,7
PA	7.063.373	3,84%	4,1
MA	6.118.995	3,33%	3,5
SC	5.866.252	3,19%	3,2
GO	5.647.035	3,07%	3,2
PB	3.641.395	1,98%	2,0
ES	3.351.669	1,82%	2,0
AM	3.221.939	1,75%	2,0
AL	3.037.103	1,65%	2,0
PI	3.032.421	1,65%	2,0
RN	3.013.740	1,64%	2,0
MT	2.854.642	1,55%	2,0
DF	2.455.903	1,33%	2,0
MS	2.265.274	1,23%	2,0
SE	1.939.426	1,05%	2,0
RO	1.453.756	0,79%	2,0
TO	1.243.627	0,68%	2,0
AC	655.385	0,36%	2,0
AP	587.311	0,32%	2,0
RR	395.725	0,22%	2,0
Brasil	183.987.291	100,00%	

Fonte: IBGE

12. Para se calcular o fator representativo do inverso da renda **per capita**, de acordo com o art. 90, parte-se da renda **per capita** das UFs e da renda **per capita** média do país. Calcula-se o índice relativo à renda **per capita** de cada ente participante, tomando-se como 100 (cem) a renda **per capita** média do País. Uma vez calculado esse índice relativo, através da localização do seu inverso nas faixas estabelecidas pelo código, obtém-se o fator relativo do inverso da renda **per capita** da UF. O Quadro 2 reproduz parâmetros estabelecidos pelo CTN para o cálculo do fator inverso da renda per capita.

Quadro 2

CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL – FATOR INVERSO DA RENDA PER CAPITA

Inverso do Índice relativo a renda per capita da entidade	FATOR
Até 0,0045	0,4
Acima de 0,0045 até 0,0055	0,5
Acima de 0,0055 até 0,0065	0,6
Acima de 0,0065 até 0,0075	0,7
Acima de 0,0075 até 0,0085	0,8
Acima de 0,0085 até 0,0095	0,9
Acima de 0,0095 até 0,0110	1
Acima de 0,0110 até 0,0130	1,2
Acima de 0,0130 até 0,0150	1,4
Acima de 0,0150 até 0,0170	1,6
Acima de 0,0170 até 0,0190	1,8
Acima de 0,0190 até 0,0220	2
Acima de 0,0220	2,5

13. O Fator Representativo do Inverso da Renda **per Capita** varia entre 0,4 e 2,5. As UFs que possuem renda **per capita** superior a 2,22 vezes a renda média nacional, têm o fator do inverso da renda igual a '0,4', como é o caso do Distrito Federal, cuja renda é 2,81 vezes superior à média nacional. As UFs que possuem renda inferior a 45% da renda nacional, por exemplo, o Piauí, cuja renda é 32%, têm fator inverso da renda **per capita** de 2,5. Os demais fatores variam entre 0,5 e 2, sendo que quanto mais rica a UF, menor o seu fator. Assim, o máximo que uma UF pode receber a mais que outra, devido ao fator renda, é 6,25 vezes. A Tabela 2 apresenta os fatores representativos do inverso da renda das UFs conforme a renda **per capita** de 2007

Tabela 2

Fator Representativo do Inverso da Renda per Capita

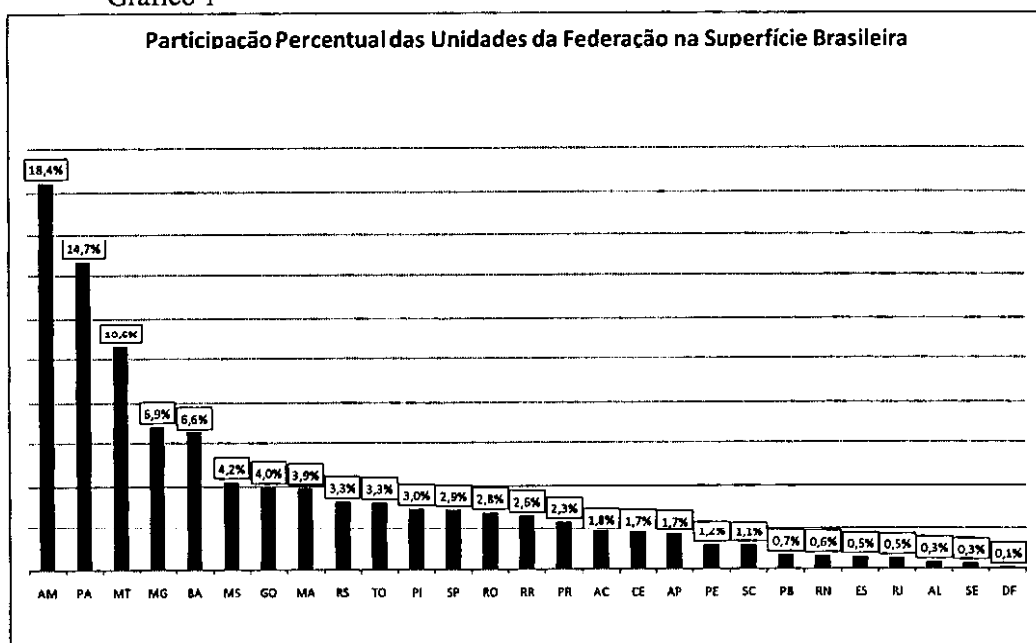
Código Tributário Nacional

UF	Renda per capita 2007	Índice Relativo	Inverso do Índice Relativo	Fator Representativo do Inverso da Renda Per Capita
DF	40.696	281	0,00355	0,4
SP	22.667	157	0,00638	0,6
RJ	19.245	133	0,00752	0,8
ES	18.003	124	0,00803	0,8
SC	17.834	123	0,00811	0,8
RS	16.689	115	0,00867	0,9
PR	15.711	109	0,00921	0,9
MT	14.954	103	0,00967	1,0
AM	13.043	90	0,01109	1,2
MG	12.519	87	0,01155	1,2
MS	12.411	86	0,01165	1,2
GO	11.548	80	0,01253	1,2
RR	10.534	73	0,01373	1,4
RO	10.320	71	0,01402	1,4
AP	10.254	71	0,01411	1,4
TO	8.921	62	0,01621	1,6
AC	8.789	61	0,01646	1,6
SE	8.712	60	0,01660	1,6
BA	7.787	54	0,01858	1,8
RN	7.607	53	0,01902	2,0
PE	7.337	51	0,01972	2,0
PA	7.007	48	0,02064	2,0
CE	6.149	43	0,02352	2,5
PB	6.097	42	0,02372	2,5
AL	5.858	40	0,02469	2,5
MA	5.165	36	0,02801	2,5
PI	4.662	32	0,03103	2,5
Brasil	14.465	100	0,01000	

Fonte: IBGE

14. No produto dos dois fatores, renda e população, o máximo que uma unidade pode receber a mais que outra é 31,25 vezes; pois uma UF muito populosa e pobre receberá os coeficientes: 10 e 2,5, totalizando 25; enquanto uma UF muito pequena e rica receberá os coeficientes 2 e 0,4, totalizando 0,8. A partir deste produto são distribuídos 95% dos recursos do Fundo, os outros 5%, partilhados proporcionalmente à área de cada UF. A participação percentual das UFs na superfície brasileira é apresentada no Gráfico 1.

Gráfico 1



Fonte: IBGE

Tabela 3

Distribuição Percentual dos Recursos do Fundo de Participação dos Estados
conforme Critérios Estabelecidos no Código Tributário Nacional
População e Renda per Capita de 2007

UF	Fator Representativo da População (A)	Fator Representativo do Inverso da Renda Per Capita (B)	Produto dos Fatores (A x B)	% de Participação pelo Produto dos Fatores (95%)	% de Participação pela superfície da UF (5%)	% de Participação Total
AC	2,0	1,0	3,2	4,10%	0,09%	2,25%
AL	2,0	2,5	5,0	3,38%	0,02%	3,39%
AM	2,0	1,2	2,4	1,62%	0,92%	2,54%
AP	2,0	1,4	2,8	1,89%	0,06%	1,97%
BA	3,0	1,6	14,4	9,73%	0,23%	10,08%
CE	4,7	2,5	11,8	7,93%	0,09%	8,02%
DF	2,0	0,4	0,8	0,54%	0,00%	0,54%
ES	2,0	0,8	1,6	1,08%	0,03%	1,11%
GO	2,2	1,2	3,2	2,50%	0,00%	2,79%
MA	3,5	2,5	8,8	5,91%	0,19%	6,10%
MG	10,0	1,2	12,0	8,10%	0,34%	8,45%
MS	2,0	1,2	2,4	1,62%	0,21%	1,83%
MT	2,0	1,0	2,0	1,35%	0,53%	1,88%
PA	4,1	2,0	8,2	5,54%	0,73%	6,27%
PB	2,0	2,5	5,0	3,38%	0,03%	3,41%
PE	4,7	2,0	9,4	6,35%	0,06%	6,40%
PI	2,0	2,5	5,0	3,38%	0,15%	3,52%
PR	6,0	0,9	5,4	3,65%	0,12%	3,76%
RJ	8,5	0,8	6,8	4,59%	0,03%	4,62%
RN	2,0	2,0	4,0	2,70%	0,03%	2,73%
RO	2,0	1,4	2,8	1,89%	0,14%	2,03%
RR	2,0	1,4	2,8	1,89%	0,13%	2,02%
RS	6,0	0,9	5,4	3,65%	0,17%	3,81%
SC	3,2	0,8	2,6	1,73%	0,06%	1,78%
SE	2,0	1,6	3,2	2,16%	0,01%	2,17%
SP	10,0	0,6	6,0	4,05%	0,15%	4,20%
TO	2,0	1,6	3,2	2,16%	0,16%	2,32%
Brasil			140,7	95,0%	5,0%	100,0%

Fonte: IBGE

15. Por fim, a Tabela 3 apresenta os coeficientes de participação das UF's estabelecidos conforme os critérios do Código Tributário Nacional, considerando a superfície das UF's e as respectivas renda e população de 2007.

16. A Constituição de 1988 aumenta gradualmente a participação dos Fundos no IR e no IPI. A participação do FPE se inicia em 18%, aumenta 0,5% ao ano, estabilizando em 21,5%. Ela também mantém os critérios de rateio anteriores até que uma lei complementar estabeleça novos critérios. Esses novos critérios devem ter como objetivo promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados. Por fim, o art. 160 da CF/88 veda a retenção ou qualquer restrição à entrega, salvo para o pagamento de dívidas para com a União, e veda também estabelecimento de regras para emprego dos recursos pelas respectivas UF's, ou seja, fica constitucionalmente vedada a vinculação dos recursos do FPE. As exceções são os limites de saúde e educação estabelecidos pela própria Constituição, que não envolvem especificamente as receitas de FPE, mas o conjunto de receitas da UF e; atualmente, o Fundeb, estabelecido por Emenda Constitucional.

17. Em dezembro de 1989 é sancionada a Lei Complementar nº 62 que, em relação ao FPE, estabelece que 85% dos recursos serão aplicados nas UF's integrantes das Regiões, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, os 15% restantes nas Regiões Sul e Sudeste. Além disto, a Lei fixa coeficientes individuais de participação das UF's para os exercícios de 1990 e 1991, baseados essencialmente em valores recebidos historicamente, calculados de acordo com os critérios do CTN. Embora o § 2º do art. 2º da Lei estabeleça que, a partir de 1992, os critérios de rateio deverão ser estabelecidos por lei específica com base na apuração do censo de 1990, o § 3º do mesmo artigo determina que: *'Até que sejam definidos os critérios a que se refere o parágrafo anterior, continuarão em vigor os coeficientes estabelecidos nesta Lei Complementar'*.

18. Na justificação do Projeto de Lei Complementar nº 109, de 1989, do Deputado Firmo de Castro (fl. 23), referente à LC 62/89, há a seguinte justificativa para os coeficientes individuais pré-fixados:

'Nos debates entre os secretários estaduais de Fazenda e Finanças dos Estados e do Distrito Federal, realizados nos período de outubro de 1988 a fevereiro de 1989, para a implantação do novo sistema tributário, concordaram todos os participantes, tanto dos estados mais desenvolvidos quanto dos menos desenvolvidos, que deverá ser aumentada de 78% para 85% a participação dos Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste no FPE. Procura-se dessa forma distribuir melhor os ganhos da reforma tributária, vez que a ampliação da base de incidência do ICM beneficiará mais fortemente os estados mais desenvolvidos do País.

Optou-se através deste projeto, de acordo com sugestão unânime das Secretarias de Fazenda e de Finanças dos Estados, fixar-se, provisoriamente, os coeficientes individuais de participação de cada unidade da Federação no FPE. Isto porque os parâmetros básicos, população e inverso da renda per capita, hoje desatualizados, não proporcionariam o grau de distributividade que todos desejam. Em razão, por outro, das transformações significativas ocorridas na presente década, as quais estão afetando os perfis espaciais de renda e população, será prudente e benéfico para todos que os critérios de distribuição do FPE somente sejam revistos em profundidade depois da apuração do censo de 1990, com dados atualizados e melhor avaliados após os dois primeiros anos de vigência do novo sistema tributário, o que também se propõe ocorra com o FPM.

Assim, os índices estabelecidos na presente proposta foram obtidos a partir de alguns ajustamentos feitos nos atuais critérios, de forma a aumentar de 78% para 85% a parcela do FPE destinada ao Norte, Nordeste e Centro-Oeste e distribuído desigualmente esses adicionais de 7% entre as unidades da Federação dessas regiões, beneficiando mais aquelas que, atualmente, detêm os menores índices'.

19. Embora provisórios, esses coeficientes individuais dos Estados permanecem como parâmetro de distribuição até a presente data. A este respeito no Relatório da Semag constante do TC 024.957/2009-1 que acompanha a Decisão Normativa nº 101, de 18 de novembro de 2009, que aprova os coeficientes a serem utilizados no cálculo das cotas de FPM e FPE, há a seguinte observação:

'No que diz respeito ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, tratado na alínea 'a', a LC nº 62/1989 estabeleceu, no § 2º do art. 2º, que os critérios de rateio a vigorarem a partir de 1992 seriam fixados em lei específica, com base na apuração do Censo de 1990, ficando assente, no § 3º do mesmo artigo, que os coeficientes do FPE constantes do seu Anexo Único continuariam em vigor até que fossem definidos os critérios aludidos no mencionado § 2º

Ante a ausência da fixação desses critérios, os recursos do FPE são distribuídos aos 26 Estados e ao Distrito Federal de acordo com os coeficientes fixados no Anexo Único da norma em comento. Por conseguinte, os coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal no FPE, a serem aplicados no exercício de 2010, componentes do Anexo II do anteprojeto de Decisão Normativa (fl. 49), são os fixados no Anexo Único da LC nº 62/1989.'

Tabela 4

Distribuição do FPE de 2009
entre as Unidades da Federação

UF	FPE - 2009 - R\$ Milhões	LC 62/89	% população 2007	Renda per capita 2007	IDH 2005
AL	1.883	4,2%	1,7%	5.858	0,677
MA	3.267	7,2%	3,3%	5.165	0,683
PI	1.956	4,3%	1,6%	4.662	0,703
PB	2.167	4,8%	2,0%	6.097	0,718
PE	3.123	6,9%	4,6%	7.337	0,718
CE	3.321	7,3%	4,4%	6.149	0,723
RN	1.891	4,2%	1,6%	7.607	0,738
BA	4.253	9,4%	7,7%	7.787	0,742
SE	1.881	4,2%	1,1%	8.712	0,742
RR	1.123	2,5%	0,2%	10.534	0,750
AC	1.548	3,4%	0,4%	8.789	0,751
PA	2.766	6,1%	3,8%	7.007	0,755
TO	1.964	4,3%	0,7%	8.921	0,756
RO	1.274	2,8%	0,8%	10.320	0,776
AM	1.263	2,8%	1,5%	13.043	0,780
AP	1.544	3,4%	0,3%	10.254	0,780
MT	1.045	2,3%	1,6%	14.954	0,796
GO	1.287	2,8%	3,1%	11.548	0,800
MG	2.010	4,3%	10,3%	12.519	0,800
ES	679	1,5%	1,8%	18.003	0,802
MS	603	1,3%	1,2%	12.411	0,802
PR	1.305	2,9%	5,6%	15.711	0,820
RJ	691	1,5%	8,4%	19.245	0,832
RS	1.066	2,4%	5,8%	16.689	0,832
SP	453	1,0%	21,6%	22.667	0,833
SC	579	1,3%	3,2%	17.834	0,840
DF	312	0,7%	1,2%	40.696	0,874
Brasil	45.258	100,0%	100,0%	14.465	0,794

Fonte: STN, IBGE e PNUD

20. A tabela 4 apresenta a distribuição dos recursos de 2009. Neste exercício, de acordo com informações do sítio da STN, foram distribuídos R\$ 45 bilhões, incluindo a parcela de 20% referente ao Fundeb. A Tabela apresenta também os coeficientes da LC nº 62/89, o percentual da população de cada UF em relação à população total do país, a renda **per capita** de 2007 por UF e os respectivos Índices de Desenvolvimento Humano (IDHs) para o exercício de 2005.

21. A ordenação de apresentação das UFs foi de acordo com o seu IDH, da UF de menor IDH, Alagoas, à de maior IDH, o Distrito Federal. É interessante observar que, por mais que estejam defasados os critérios da Lei Complementar em vigor, ainda assim, todos estados que têm IDH inferior à média nacional têm uma participação nos recursos do fundo superior a sua participação na população do país. Por outro lado, apenas duas UFs que possuem IDH superior à média nacional possuem uma participação no Fundo superior a sua participação na população nacional: o Mato Grosso e o Mato Grosso do Sul.

22. Embora vigendo desde 1990, os percentuais de participação das UFs estabelecidos pela Lei Complementar vinham sendo judicialmente questionados. Em 24 de fevereiro de 2010, em resposta às Ações Diretas de Inconstitucionalidade: ADI nº 875/DF, ADI nº 1.987/DF ADI nº 2.727/DF ADI nº 3.243/DF (fls. 24-44 v), o Supremo Tribunal Federal declara 'a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do art. 2º, incisos I e II §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar nº 62/1989, assegurada a sua aplicação até 31 de dezembro de 2012.'

23. O Relatório do Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator) conclui que:

'Ante o exposto, outra não pode ser a conclusão senão a de que o art. 2º, incisos I e II §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, passados vinte anos de sua edição, não atendem satisfatoriamente à exigência constante do art. 161, II, da Constituição, segundo a qual lei complementar deve estabelecer os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados, com finalidade de promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federativos.'

24. O relatório chega a esta conclusão partindo do fato de que os coeficientes estabelecidos na Lei são valores estáticos, que não assimilam as mudanças socioeconômicas ocorridas nas UFs. *‘Viola o bom senso imaginar que lei editada em 1989 – apenas com base em médias históricas apuradas à época – ainda possa retratar a realidade socioeconômica dos entes estaduais’.*

25. Diante desta Declaração de Inconstitucionalidade, com os critérios da LC nº 62/89 válidos apenas até 31/12/2012, a edição de uma nova lei complementar estabelecendo critérios para o rateio do FPE é essencial.

26. Na Câmara dos Deputados encontram-se ativos sete projetos relativos aos critérios de rateio do FPE, relatados no Quadro 3 (fls. 45-60). No entanto, todos os projetos anteriores a 2010, salvo o do Deputado Wilson Santos, estabelecem reservas para parte do FPE e, para os valores restantes, mantêm os coeficientes da LC nº 62/89. Ou seja, salvo melhor juízo poderiam manter vício de inconstitucionalidade. O projeto do Deputado Wilson Santos, embora estabeleça como critérios de rateio a população, o inverso da renda *per capita* e a área da UF, mantêm a repartição de recursos entre as regiões estabelecida nos incisos I e II do art. 2º da Lei, também considerados inconstitucionais. Apenas os projetos de 2010 PLP nº 582/2010 e o PLP nº 565/2010 não fazem referência a artigos da Lei Complementar considerados inconstitucionais.

Quadro 3

Projetos Ativos na Câmara dos Deputados referentes aos Critérios de Participação do FPE

Proposição	Órgão	Situação	Autor:
PLP-582/2010	CCJC	Aguardando Designação de Relator na CCJC	Vanessa Grazziotin - PCdoB/AM
PLP-565/2010	Diversos	Diversas	Júlio Cesar - DEM/PI
PLP-435/2008	PLEN	Tramitando em Conjunto (Apensada à PLP-351/2002)	José Fernando Aparecido de Oliveira - PV/MG
PLP-351/2002	PLEN	Pronta para Pauta	Senado Federal - MARINA SILVA - PT/AC
PLP-319/2002	PLEN	Tramitando em Conjunto (Apensada à PLP-7/1999)	José Carlos Coutinho - PFL/RJ
PLP-50/1999	PLEN	Tramitando em Conjunto (Apensada à PLP-7/1999)	Wilson Santos - PMDB/MT
PLP-7/1999	PLEN	Tramitando em Conjunto (Apensada à PLP-351/2002)	Marcos Afonso - PT/AC

Fonte: Câmara dos Deputados

27. No Senado Federal encontra-se em tramitação o projeto codificado por ‘PLS 29/2005 de 23/02/2005 – Complementar’ (fls. 61-62), de autoria da Senadora Serys Slhessarenko (PT/MT). Este projeto essencialmente restabelece os critérios do Código Tributário Nacional. No entanto, o Projeto de Lei, assim como o do Deputado Wilson Santos, mantêm a repartição regional estabelecida nos incisos I e II do art. 2º da LC nº 62/89, considerados inconstitucionais.

28. Assim, na análise dos projetos, eles serão subdivididos em três grupos: aqueles que constituem reservas e mantêm o anexo único da Lei Complementar nº 62/89, os projetos que recuperam os critérios do CTN e mantêm a divisão de recursos nos dois grandes blocos da Lei Complementar (85% para Norte, Nordeste e Centro-Oeste e o restante para as Regiões Sul e Sudeste) e os projetos de 2010, que não fazem referências a artigos e anexo da Lei considerados inconstitucionais. No item seguinte deste trabalho estes projetos serão detalhados e comparados tanto entre si nos respectivos grupos, quanto com os critérios precedentes: CTN e LC nº 62/89.

II – DA ANÁLISE

2.1. Apresentação dos Projetos

2.1.1. Projetos de Reservas

29. O PLP 7/1999, o PLP 351/2002, o PLP 319/2002 e o PLP 435 de 2008 (fls. 52-57 e fl. 60) têm o mesmo padrão, eles reservam um percentual dos recursos do FPE e distribuem o restante na mesma proporção estabelecida pelo Anexo Único da LC nº 62/89. Este valor reservado é distribuído entre as UFs de acordo com critérios específicos estabelecidos nos projetos de Lei, essencialmente, conforme a área ocupada por unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas. No entanto, eles não retiram igualmente recursos dos dois grupos estabelecidos na Lei Complementar: Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e, Sul e Sudeste, tanto o

percentual que constitui a reserva, quanto a forma de rateio da perda entre os dois Grupos variam conforme o projeto. O Quadro 4 resume os critérios de cada projeto.

Quadro 4

Projetos de Lei que Constituem Reservas no Fundo de Participação dos Estados

PLP nº	Regiões Nordeste, Norte e Centro- Oeste	Regiões Sul e Sudeste	Reserva	Critério para Distribuição de Recursos da Reserva	Coefficientes	Destino da Reserva
7/1999	84,0%	14,0%	2,0%	Coefficiente conforme percentual da área ocupada por unidade de preservação da natureza e terras indígenas demarcadas	Variam de 1 a 7, sendo 1 para até 5% da área e 7 para acima de 30%	Aplicação em projetos de desenvolvimento sustentável
351/2002	84,5%	13,5%	2,0%	Coefficiente conforme percentual da área ocupada por unidade de preservação da natureza e terras indígenas demarcadas	Variam de 1 a 7, sendo 1 para até 5% da área e 7 para acima de 30%	Aplicação em projetos de desenvolvimento sustentável
319/2002	75,0%	15,0%	10,0%	Coefficiente conforme percentual da área ocupada por unidade de preservação da natureza e terras indígenas demarcadas	Variam de 1 a 7, sendo 1 para até 5% da área e 7 para acima de 30%	Aplicação em Projetos na regulamentação desta lei
435/2008	80,5%	13,5%	6,0%	2% a ser distribuído entre UF's que abriguem unidade de preservação da natureza e terras indígenas demarcadas	Variam de 1 a 7, sendo 1 para até 5% da área e 7 para acima de 30%	Aplicação em Projetos de Desenvolvimento Sustentável segundo diretrizes estabelecidas na regulamentação desta Lei
				4% a ser distribuído entre UF's que reduzirem o ritmo de desmatamento do bioma Amazônico	Metodologia a ser estabelecida em regulamento	

Fonte: Consultas no site da Câmara dos Deputados, seção referente às atividades legislativas.

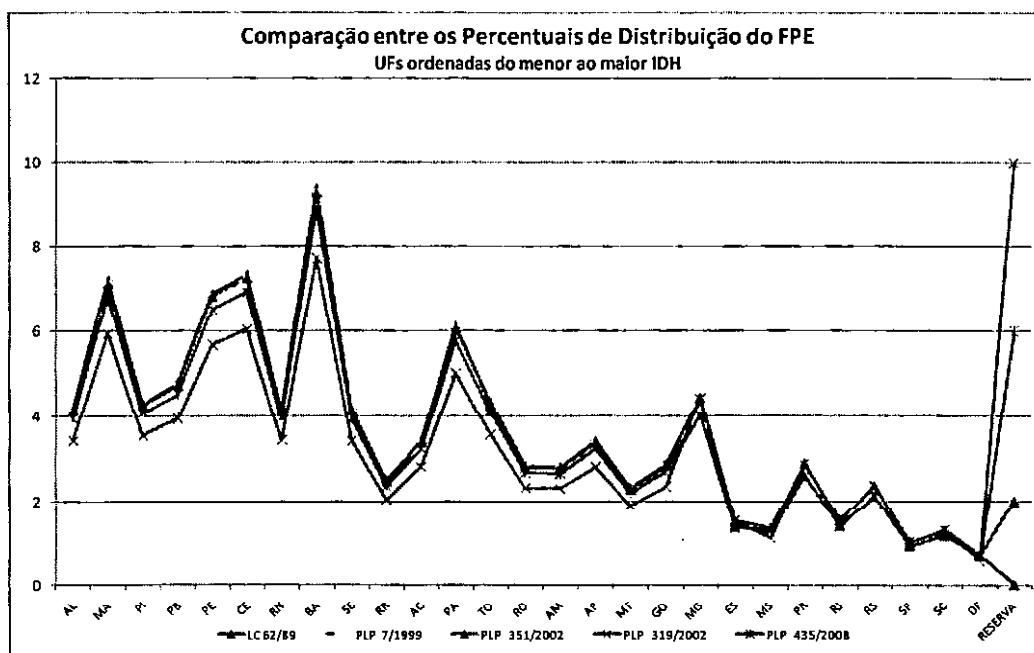
30. Os dois primeiros projetos – PLP 7/1999 e PLP 351/2002 – (fls. 60 e 55, respectivamente) são muito semelhantes, se distinguem apenas na forma do rateio da perda de recursos para a reserva, enquanto PLP 7/1999 reduz em 1% a participação de cada grupo, o segundo projeto reduz em 0,5% a participação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e 1,5% a das regiões Sul e Sudeste.

31. O PLP 435/2008 (fls. 52-54) determina a distribuição de 13,5% para o Sul e Sudeste e, dos recursos das demais regiões, ele retira 4,5%, dos 6% reservados, 4% são para serem distribuídos exclusivamente entre as UF's do bioma amazônico.

32. Em relação ao volume de recursos destinados à reserva, o PLP 319/2002 (fls. 56-57) é o que mais se destaca, ele destina à reserva para áreas de preservação da natureza e terras indígenas demarcadas 10% dos recursos do FPE, percentual deduzido exclusivamente da parcela destinada às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

33. Cabe destacar que todos os projetos apresentados podem ter sua constitucionalidade questionada também devido à imposição da utilização dos recursos da reserva em projetos específicos, ato vedado pelo art. 160 da Constituição Federal. O gráfico seguinte apresenta a distribuição dos recursos às UF's de acordo com os critérios estabelecidos nos projetos apresentados.

Gráfico 2



34. Pelo Gráfico 2, que apresenta a distribuição dos recursos por UF de acordo com os projetos analisados neste item, pode-se verificar a semelhança entre os projetos, vez que eles essencialmente mantêm os critérios da LC nº 62/89. Entre os traçados dos projetos, o que mais se distingue é o desenho do PLP 319/2002, que retira 10% dos recursos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e os destina a uma reserva a ser distribuída entre estados com áreas destinadas à preservação da natureza e áreas indígenas demarcadas.

2.1.2. *Projetos que mantêm a repartição dos recursos estabelecida pela Lei Complementar nº 62/89 de 15% para as regiões Sul e Sudeste e o restante para as demais regiões*

35. Nesse subgrupo estão os projetos PLP 50/1999 do Deputado Wilson Santos – PMDB/MT, apresentado em 1999 (fls. 58-59), e o PLS 29/2005 da Senadora Serys Slhessarenko – PT/MT (fls. 61-62 v). Cabe destacar que os dois projetos mantêm a repartição da LC nº 62/89, de 15% para o bloco regional composto pelas regiões Sul e Sudeste e 85% para o bloco referente às demais regiões, sendo que incisos da Lei que estabelecem essa divisão foram considerados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

36. O PLP 50/1999 estabelece que, dentro de cada bloco regional, 22% dos recursos devem ser distribuídos proporcionalmente à população de cada ente; 71% proporcionalmente ao inverso da renda **per capita** e 7% proporcionalmente à área territorial da Unidade da Federação.

37. O PLS 29/2005 mantém a divisão básica da repartição dos recursos estabelecida na Lei Complementar nº 62/89 (15% e 85%) e, para o cálculo dos coeficientes individuais de participação, recupera os parâmetros básicos do CTN: população, renda e superfície. No entanto, o projeto reduz o peso do fator população, enquanto no Código Tributário Nacional seu valor variava entre dois e dez, aqui ele passa a variar entre dois e cinco, todas as UFs com mais de 5% da população nacional passam a ter o fator populacional cinco. Essa variação do fator populacional entre '2 e 5' é a mesma estabelecida pelo Decreto-Lei nº 1.881, de 1981, para distribuição dos recursos das reservas do FPM.

38. A tabela 5 e o Gráfico 3 apresentados a seguir apresentam os coeficientes individuais de participação das UFs nos recursos do FPE de acordo com o estabelecido nos dois projetos sob análise, bem como os coeficientes calculados conforme os critérios estabelecidos pelo CTN e a LC nº 62/89.

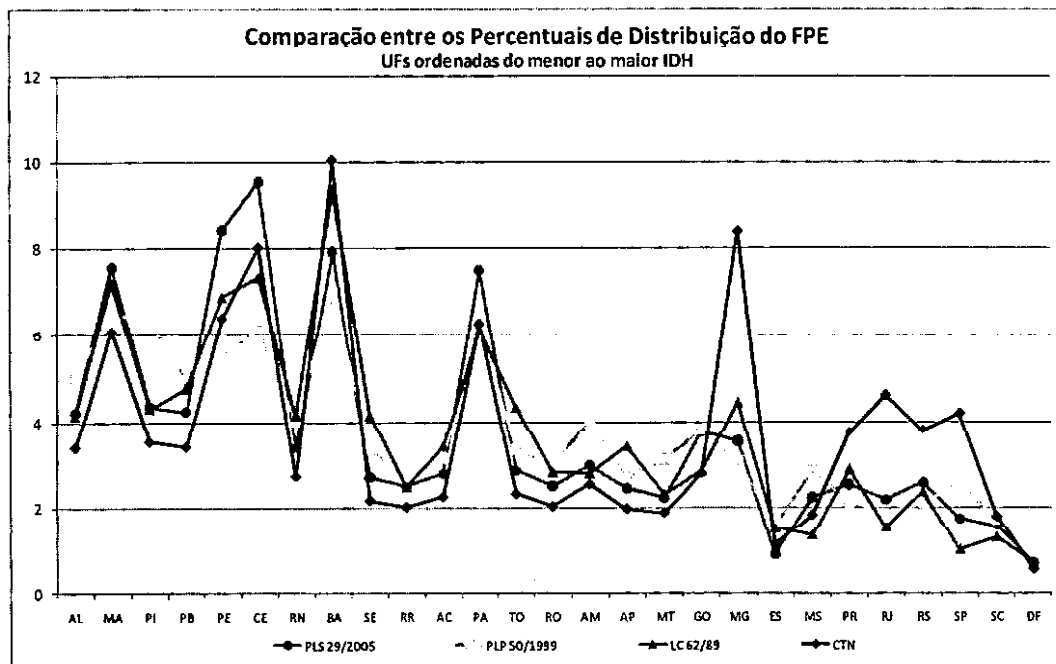
Tabela 5
Distribuição Percentual dos Recursos do Fundo de Participação
dos Estados - População e Renda per Capita de 2007

UF	PLS 29/2005	PLP 50/1999	LC 62/89	CTN
MT	2,23	3,11	2,31	1,88
GO	3,75	3,79	2,84	2,79
MS	2,24	2,85	1,33	1,83
DF	0,68	1,20	0,69	0,54
RR	2,50	2,66	2,48	2,02
AC	2,79	3,13	3,42	2,25
PA	7,50	6,30	6,11	6,27
TO	2,87	3,34	4,34	2,32
RO	2,50	2,97	2,82	2,03
AM	2,97	4,01	2,79	2,54
AP	2,45	2,70	3,41	1,97
AL	4,23	5,01	4,16	3,39
MA	7,58	6,57	7,22	6,10
PI	4,37	6,30	4,32	3,52
PB	4,25	5,01	4,79	3,41
PE	8,49	5,50	6,90	6,40
CE	9,57	6,13	7,34	8,02
RN	3,40	4,05	4,18	2,73
BA	7,93	7,01	9,40	10,05
SE	2,71	3,35	4,16	2,17
MG	3,53	3,09	4,45	8,45
ES	0,89	1,58	1,50	1,11
RJ	2,18	1,86	1,53	4,62
SP	1,74	2,57	1,00	4,20
SC	1,56	1,70	1,28	1,78
PR	2,53	2,11	2,88	3,76
RS	2,57	2,08	2,35	3,81
Total	100	100	100	100

Fontes: PLS 29/2005, PLP 50/1999 e IBGE

39. É interessante observar que, embora os projetos busquem recuperar os critérios do CTN, ao fixarem a participação das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste em 85%, os seus traçados (Gráfico 3) mais se assemelham ao traçado da Lei Complementar nº 62/89 do que aquele do CTN. Além disso, os dois projetos reduzem a relevância que o Código Tributário Nacional dá ao fator populacional, no PLS da Senadora Serys Slhessarenko o fator populacional varia apenas entre 2 e 5 (no CTN os valores vão de 2 a 10) e, no PLP 55/1999, apenas 22% dos recursos são distribuídos conforme a população.

Gráfico 3



40. A questão da relevância dada, pelos diversos projetos, à população da UF será retomada no item 2.2, que compara os diversos projetos analisados.

2.1.3. Projetos de 2010

41. O PL 565/2010, de autoria do Deputado Júlio Cesar (fl. 51), e o PL 582/2010, de autoria da Deputada Vanessa Grazziotin (fls. 45-50 v), foram apresentados após o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal sobre a inconstitucionalidade dos critérios estabelecidos na LC nº 62/89 e não fazem menção às partes da Lei consideradas inconstitucionais.

42. Os critérios de rateio estabelecidos no PL 582/2010 dividem os recursos do FPE em quatro parcelas que serão detalhadas nos parágrafos seguintes. No entanto, cabe inicialmente destacar nesse projeto a sua pretensão de estabilidade: 90% (98% de acordo com o anexo) dos recursos são distribuídos de acordo com coeficientes de participação que permanecem fixos por oito anos; após o censo, previsto como decenal, esses coeficientes são atualizados em três etapas, um terço ao ano, chegando ao novo patamar no terceiro ano, e este coeficiente atualizado permanece constante por mais sete anos.

43. As quatro parcelas estabelecidas no art. 2º do PL 582/2010 são:

- 80% a ser distribuído entre UF's com renda **per capita** inferior à média nacional;
- 10% para UF's com renda **per capita** igual ou superior à média nacional;
- 8% (oito por cento), em partes iguais, para as cinco UF's mais populosas dentre aquelas de renda **per capita** inferior à média nacional; e
- 2% para constituir reserva a ser distribuída às unidades da Federação que abriguem unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas, para aplicação em projetos de desenvolvimento sustentável.

44. O § 1º do art. 2º do PL 582/2010 estabelece que os 80% a serem distribuídos entre as UF's menos desenvolvidas e os 10% das mais desenvolvidas serão distribuídos da seguinte forma:

‘§ 1º Os coeficientes das unidades da Federação pertencentes ao critério referidos do Inciso I e II, do caput, serão calculados:

- a) 50% (cinquenta por cento), pelo inverso da renda per capita multiplicada pela renda per capita nacional; calculada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; e

b) 50% (cinquenta por cento), pelo inverso do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH multiplicado pelo IDH nacional, determinado pela metodologia do Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento – PNUD, a ser calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística— IBGE.’

45. O art. 3º do PLP estabelece que as bases para o cálculo dos coeficientes a vigorarem a partir de 2012 são a população e renda **per capita** de 2007, publicadas pelo IBGE, o IDH de 2005, publicado pelo PNUD, e, para as áreas de reservas, informações do Ibama e Funai, de 2007. Seu parágrafo único ainda estabelece que os coeficientes referentes aos 90% distribuídos a todas UFs (‘Os coeficientes de que tratam o § 1º do art. 2º’) constam do Anexo II.

46. Em relação aos valores constantes desse anexo cabem algumas considerações. Em primeiro lugar, o coeficiente de cada UF é apresentado com quatro decimais. A soma desses coeficientes é exatamente 98,0001, o que nos faz supor que, nos coeficientes apresentados, está incluída a parcela de 8% a ser distribuída entre as cinco UFs mais populosas, embora o texto do projeto afirme que o anexo se refere apenas a 90% dos recursos.

47. Em segundo lugar, foram recalculados esses coeficientes de acordo com os critérios do art. 2º e não foi possível se chegar aos mesmos valores do anexo. Em geral, as diferenças foram pouco significativas em termos percentuais, salvo em relação a Minas Gerais e Maranhão: no nosso cálculo, a parcela de Minas é ‘1,8’ superior à constante do Anexo, e a do Maranhão, ‘1,8’ inferior. Fatos que nos fazem supor que não foram utilizadas as mesmas bases, mas semelhantes, pois as diferenças são pouco significativas. Em relação a MG e MA, pode ser levantada a hipótese de que a parcela mineira referente às UFs mais populosas (1,6) não foi computada e esta parcela foi atribuída ao Estado do Maranhão, sexta UF mais populosa entre as que têm renda **per capita** inferior à média nacional. Para que se tenha uma dimensão dos valores envolvidos, em 2009, incluído o Fundeb, foram distribuídos entre as UFs a título de FPE R\$ 45 bilhões, o que quer dizer que 0,1% representa R\$ 45 milhões.

48. A tabela 6 reproduz os parâmetros e critérios utilizados para se calcular os coeficientes de participação, apresenta os valores dos coeficientes e os compara com aqueles constantes do anexo. No item seguinte serão considerados na comparação entre os projetos os valores calculados nessa planilha e não os constantes do anexo do PLP 582/2010, vez que não foi possível sua reprodução.

Tabela 6

Cálculo dos Coeficientes Estabelecidos no PLP nº 582/2010

Situação da Renda Per Capita	UF	População 2007 em 1000 habs.	Renda Per Capita - 2007	IDH - 2005	Coeficiente inverso da renda per capita x renda per capita nacional	Coeficiente inverso do IDH x IDH nacional	% inverso o renda	% inverso o IDH	Soma %s Inverso Renda e Inverso IDH (A)	8% para Ufs mais populosas (B)	Total dos Coeficientes C = (A + B)	Anexo II do PLP 582/2010 (D)	Diferença com o Anexo II do PLP (D - C)
Inferior à Média	MG	19 274	12.519	0,800	1,16	0,99	1,33	1,96	3,29	1,60	4,89	3,13	1,763
	BA	14 081	7.787	0,742	1,86	1,07	2,14	2,11	4,26	1,60	5,86	5,86	-0,007
	PE	8 485	7.337	0,718	1,97	1,11	2,27	2,19	4,46	1,60	6,06	6,08	-0,023
	CE	8 185	6.149	0,723	2,35	1,10	2,71	2,17	4,88	1,60	6,48	6,62	0,141
	PA	7 066	7.007	0,755	2,06	1,05	2,38	2,08	4,46	1,60	6,06	6,14	-0,078
	MA	6 119	5.165	0,683	2,80	1,16	3,23	2,30	5,53		5,53	7,37	-1,842
	GO	5 647	11.548	0,800	1,25	0,99	1,44	1,96	3,41		3,41	3,27	0,134
	PB	3 641	6.097	0,718	2,37	1,11	2,74	2,19	4,92		4,92	5,06	-0,143
	AM	3 222	13.043	0,780	1,11	1,02	1,28	2,01	3,29		3,29	3,10	0,190
	AL	3 037	3.838	0,677	2,47	1,17	2,85	2,32	5,16		5,16	5,30	-0,137
	PI	3 032	4.662	0,703	3,10	1,13	3,58	2,23	5,81		5,81	6,16	-0,349
	RN	3 014	7.607	0,738	1,90	1,08	2,19	2,13	4,32		4,32	4,34	-0,017
	MS	2 265	12.411	0,802	1,17	0,99	1,34	1,96	3,30		3,30	3,14	0,159
	SE	1 939	8.712	0,742	1,66	1,07	1,91	2,11	4,03		4,03	3,98	0,052
	RO	1 454	10.320	0,776	1,40	1,02	1,62	2,02	3,64		3,64	3,53	0,105
	TO	1 244	8.921	0,756	1,62	1,05	1,87	2,08	3,95		3,95	3,89	0,053
	AC	655	8.789	0,751	1,65	1,06	1,90	2,09	3,99		3,99	3,94	0,050
	AP	587	10.254	0,780	1,41	1,02	1,63	2,01	3,64		3,64	3,54	0,100
	RR	396	10.534	0,750	1,37	1,06	1,58	2,09	3,68		3,68	3,54	0,132
Superior	MT	2 855	14.954	0,796	0,97	1,00	0,79	0,65	1,44		1,44	1,42	0,016
	PR	10 285	15.711	0,820	0,92	0,97	0,75	0,63	1,38		1,38	1,37	0,014
	RS	10 583	16.689	0,832	0,87	0,95	0,71	0,62	1,33		1,33	1,32	0,010
	SC	5 866	17.834	0,840	0,81	0,95	0,66	0,62	1,28		1,28	1,27	0,006
	ES	3 352	18.003	0,802	0,80	0,99	0,66	0,65	1,30		1,30	1,30	0,001
	RJ	15 420	19.245	0,832	0,75	0,95	0,61	0,62	1,24		1,24	1,24	-0,001
	SP	39 828	22.667	0,833	0,64	0,95	0,52	0,62	1,14		1,14	1,15	-0,012
	DF	2 456	40.696	0,874	0,36	0,91	0,29	0,59	0,88		0,88	0,92	-0,035
BRASIL		183 987	14.465	0,794	1,00	1,00	45,00	45,00	90,00	8,00	98,00*	98,00*	0,000

Nota: 2% dos recursos destinados a Ufs que abriguem unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas.

Fonte: IBGE e PNUD

49. Cabe destacar que também o PLP 582/2010 pode ter sua constitucionalidade questionada devido à imposição da utilização dos recursos da reserva em projetos de desenvolvimento sustentável (art. 2º, inciso IV), a restrição à aplicação de recursos do FPE é vedada pelo art. 160 da Constituição Federal.

50. O PL 565/2010, de autoria do Deputado Júlio Cesar (fl. 51), estabelece o seguinte critério de rateio:

'A participação individual de cada Estado e do Distrito Federal no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE – será o percentual que lhe corresponder na soma dos coeficientes representativos do inverso da renda per capita de todas as unidades.

Parágrafo único: Para os efeitos do disposto neste artigo, consideram-se a renda e a população mais recentemente divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.'

51. De acordo com o PLP nº 565/2010, os percentuais de cada UF variariam anualmente, conforme inverso da renda **per capita** da Unidade, vez que o IBGE calcula esses valores anualmente para a distribuição dos recursos do FPM referentes às capitais e à reserva dos grandes municípios do interior. Os percentuais calculados de acordo com a renda **per capita** de 2007 são apresentados na Tabela 7.

Tabela 7

Comparação entre os Percentuais de Distribuição do FPE
conforme os Critérios de Rateio

UF	PLP 582/2010	PLP 565/201	(A) - (B)	LC 62/89	CTN
AC	3,99	4,03	-0,05	3,42	2,25
AL	5,16	6,05	-0,89	4,16	3,39
AM	3,29	2,72	0,57	2,79	2,54
AP	3,64	3,46	0,18	3,41	1,97
BA	5,86	4,55	1,30	9,40	10,05
CE	6,48	5,77	0,72	7,34	8,02
DF	0,88	0,87	0,01	0,69	0,54
ES	1,30	1,97	-0,67	1,50	1,11
GO	3,41	3,07	0,34	2,84	2,79
MA	5,53	6,86	-1,34	7,22	6,10
MG	4,89	2,83	2,06	4,45	8,45
MS	3,30	2,86	0,44	1,33	1,83
MT	1,44	2,37	-0,93	2,31	1,88
PA	6,06	5,06	1,00	6,11	6,27
PB	4,92	5,81	-0,89	4,79	3,41
PE	6,06	4,83	1,23	6,90	6,40
PI	5,81	7,60	-1,79	4,32	3,52
PR	1,38	2,26	-0,87	2,88	3,76
RJ	1,24	1,84	-0,61	1,53	4,62
RN	4,32	4,66	-0,34	4,18	2,73
RO	3,64	3,44	0,20	2,82	2,03
RR	3,68	3,37	0,31	2,48	2,02
RS	1,33	2,12	-0,79	2,35	3,81
SC	1,28	1,99	-0,71	1,28	1,78
SE	4,03	4,07	-0,04	4,16	2,17
SP	1,14	1,56	-0,42	1,00	4,20
TO	3,95	3,97	-0,03	4,34	2,32
	98,00*	100,00		100,00	100,00

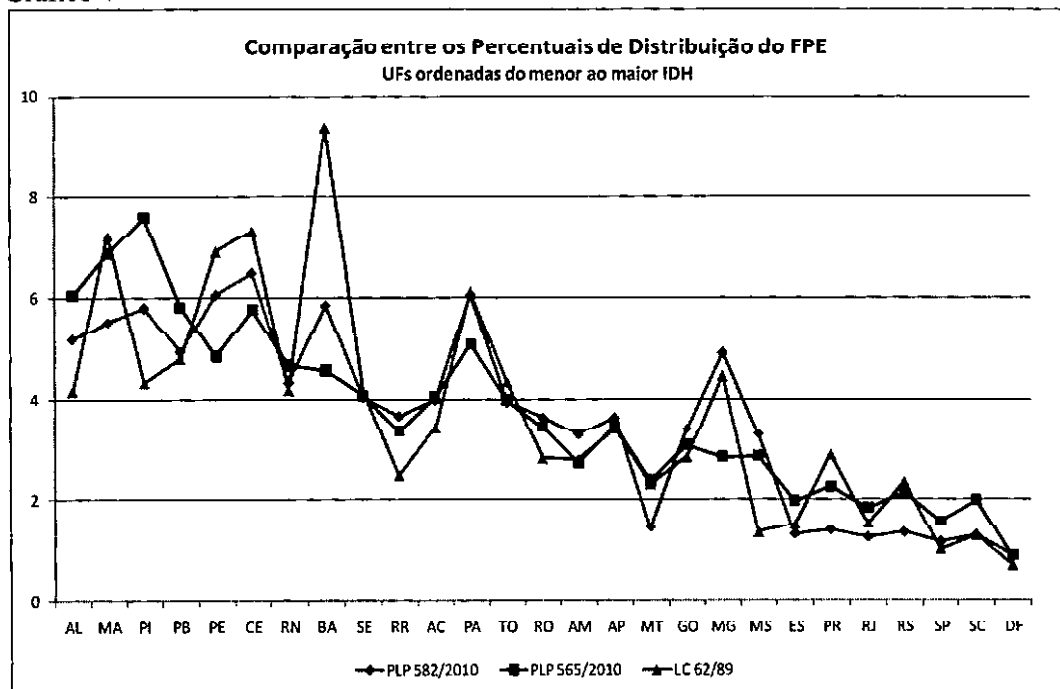
Nota: 2% dos recursos destinados à reserva.

Fonte: IBGE e PNUD

52. A Tabela 7 também apresenta os percentuais de participação no FPE calculados de acordo com o PLP 582/2010 e com as legislações citadas, as UFs estão ordenadas em ordem alfabética. A terceira coluna apresenta as diferenças de percentuais estabelecidos pelos dois projetos, cabendo ressaltar que no PLP 582 faltam dois pontos percentuais de FPE referentes à reserva.

53. O gráfico 4 seguinte compara os percentuais de participação em vigor (LC 62/89) com os propostos nos projetos, sendo que as UFs estão ordenadas por ordem crescente de IDH. As UFs que apresentaram o mesmo IDH em 2005 tiveram como critério de ordenação entre si o IDH de 2004.

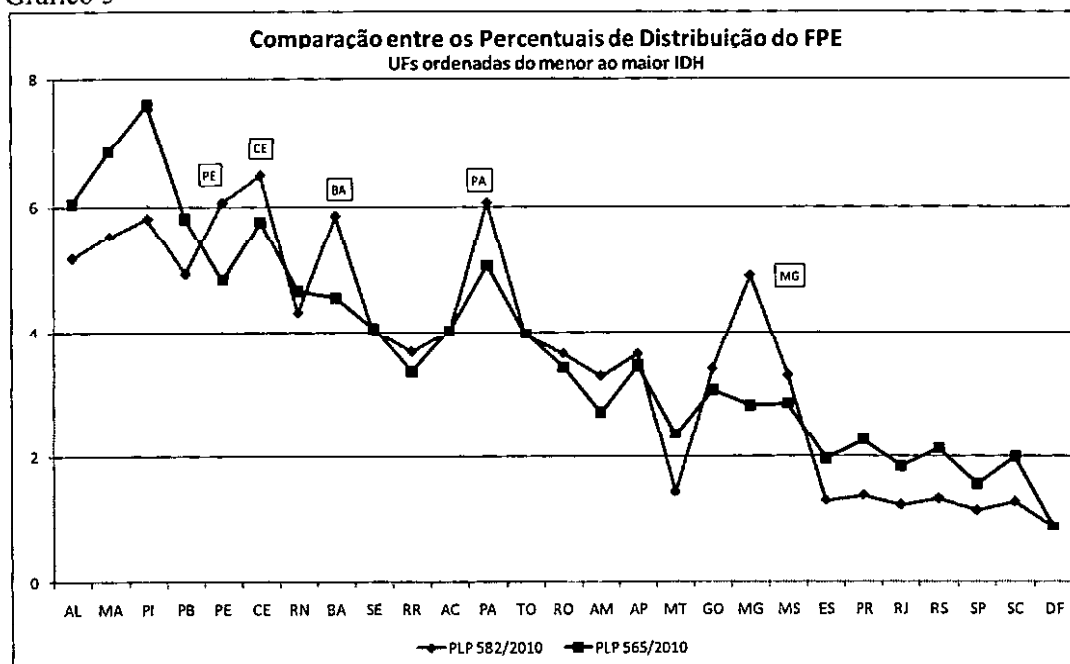
Gráfico 4



54. No gráfico 4 chama atenção que o PLP 582/2010 tem um desenho que se aproxima daquele da LC 62/89. Isto se explica porque reserva das UF's populosas repõe, exclusivamente para essas UF's, algo similar ao fator populacional estabelecido no Código Tributário Nacional. Como a Lei 62/89 foi estabelecida, grosso modo, pelos valores históricos atribuídos de acordo com o Código, ela acabou por incorporar esse critério populacional. Os grandes picos constantes nos traçados dos dois critérios se referem a PE, CE, BA, PA e MG que são exatamente os cinco Estados mais populosos, que detêm, cada um, 1,6% referente a esta reserva. Já o Estado do Maranhão, que é o sexto mais populoso (entre os Estados que têm renda **per capita** inferior à média nacional) apresenta um pico no critério da LC 62/89, devido a sua população, que não tem correspondência no desenho referente ao PL 582/2010. Cabe ainda destacar que a participação de Minas Gerais é maior pelos critérios do PL 582/2010 do que pelos atuais (LC 62/89).

55. O Gráfico 5 compara apenas os critérios dos dois projetos de lei. Por ele fica claro que, salvo nos pontos referentes aos estados participantes da reserva de 8% dos recursos do FPE (PLP 582/2010), os dois projetos têm desenho semelhante, mas os percentuais do PLP 565/2010 são em geral superiores, pois ele distribui pelos critérios de renda **per capita** a totalidade dos recursos do FPE, enquanto o primeiro projeto distribui por IDH e renda **per capita** para todas as UF's apenas 90 pontos percentuais do FPE.

Gráfico 5



56. É significativa a semelhança entre os dois projetos, se retirada a parcela referente aos Estados mais populosos com renda **per capita** inferior à média nacional. No entanto, o custo da prestação do serviço público é proporcional à população da Unidade. Assim, seria razoável supor que ao se distribuírem os recursos fosse levada em conta a população das respectivas UF's.

57. Embora seja importante se considerar a população como critério para a distribuição de recursos, a reserva criada pelo PLP 582/2010 não distribui esses recursos de maneira proporcional à população das UF's com renda inferior à média nacional, pois ela exclui todas as UF's de renda inferior à média nacional que tenham população inferior aos cinco primeiros. Por exemplo, a população do Pará é de sete milhões e, por ela, o Estado receberia 1,6% do FPE, já o Estado do Maranhão ou de Goiás que têm população da ordem de seis milhões não recebem nada da reserva. Além disto, Minas Gerais tem 19 milhões de habitantes e, por eles, recebe o mesmo percentual que o Pará que tem um terço da sua população.

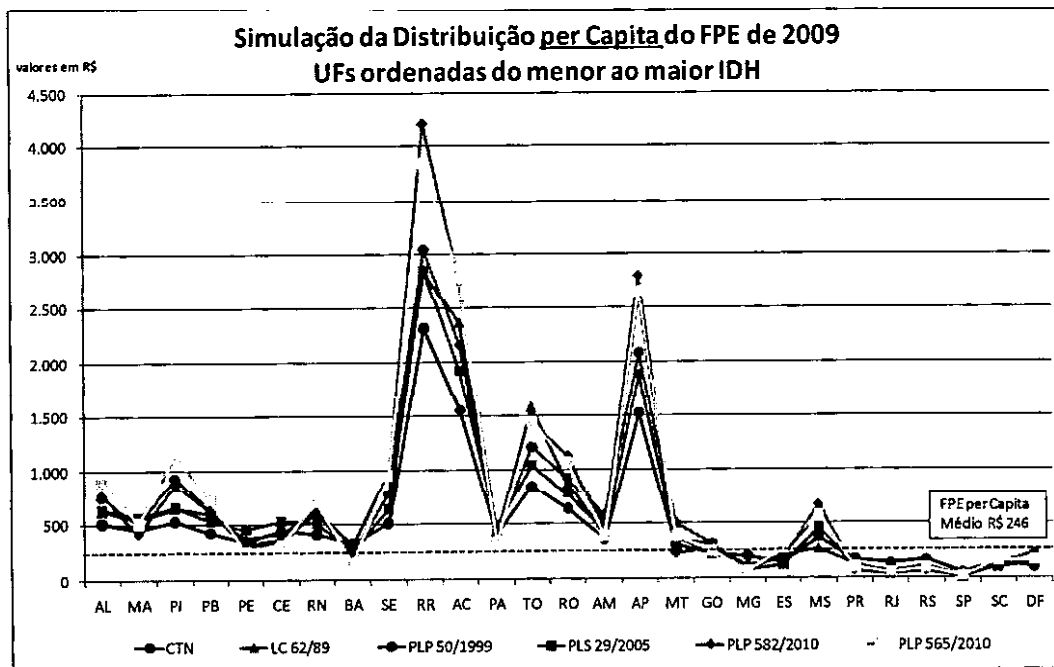
58. Assim, um ponto significativo a ser considerado na distribuição dos recursos entre as UF's é a sua população. A renda **per capita** da Bahia e a do Rio Grande do Norte são muito semelhantes, no entanto, a BA tem 14 milhões de habitantes e o RN, três.

2.2 Comparação entre projetos

59. Neste item serão comparados os diversos projetos. No entanto, como foi desenvolvido nos itens anteriores, na análise da distribuição de recursos é razoável se considerar a população das respectivas UF's, uma vez que o custo da prestação de serviços públicos varia essencialmente conforme o número de beneficiários. Assim, neste item será simulada a distribuição **per capita** dos recursos do FPE de 2009. Ou seja, os valores apresentados se referem a quanto a UF recebe por habitante.

60. O Gráfico 6 apresenta a distribuição **per capita** dos recursos do FPE de 2009, R\$ 42 bilhões, realizada conforme os critérios da LC 62/89 e simula a distribuição dos valores conforme os critérios do Código Tributário Nacional, do PLP 50/1999, do PLS 29/2005, do PLP 565/2010 e do PLP 582/2010. Pelo Gráfico fica patente que, quando se considera a divisão **per capita** dos recursos, todos os critérios têm desenho muito semelhante, todos privilegiam significativamente os estados de IDH médio em detrimento dos menos e mais desenvolvidos.

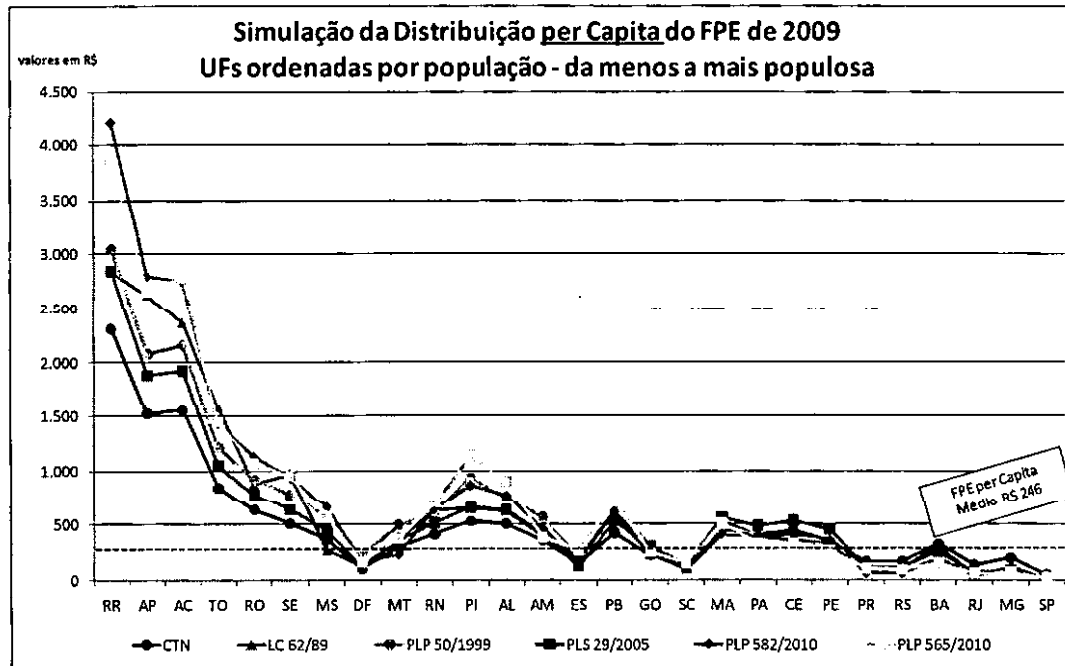
Gráfico 6



61. Mas como o critério do PLP 565/2010 que preconiza a distribuição proporcional ao inverso da renda pode beneficiar estado com nível de desenvolvimento médio e não os menos desenvolvidos? A resposta é simples, existe uma premissa questionável que é a de se considerar como unidade de cálculo a UF e não o indivíduo receptor da política. Tomando como exemplo os estados do Piauí e de Roraima, o PI tem a menor renda **per capita** do país (R\$ 4.662), assim ele tem o maior percentual de participação nos recursos, 7,6%, RR, por sua vez, tem uma renda **per capita** de R\$ 10.534, mais do dobro da do Piauí, logo o seu percentual de participação é menos da metade do percentual do PI, 3,37%. Acontece que o Piauí tem uma população de três milhões de habitantes, enquanto RR tem cerca de quatrocentos mil habitantes. Assim, o Piauí vai ganhar o dobro do recurso para uma população que é quase oito vezes maior, logo, cada indivíduo de Roraima receberá 3,4 vezes mais que o indivíduo do Piauí.

62. O Gráfico 7 apresenta o valor **per capita** recebido por IJF com as unidades ordenadas por população, da menos a mais populosa. Ele retrata claramente que o determinante para o recebimento de recursos, nos projetos, no CTN e na LC 62/89 é população, quanto menor a população mais recursos **per capita** recebe a UF. Isto acontece porque o fator populacional estabelecido no Código varia entre 2 e 10, ou seja, mesmo que um estado possua uma população cem vezes superior a de outro (esta é a relação entre São Paulo e Roraima) o fator populacional só será cinco vezes superior. Os projetos atuais tendem, ainda, a ser mais generosos com os estados menos populosos (que, de acordo com os dados, não são os menos desenvolvidos) do que o critério vigente. Este último, por sua vez, já é mais generoso que o critério inicial traçado no Código Tributário Nacional.

Gráfico 7

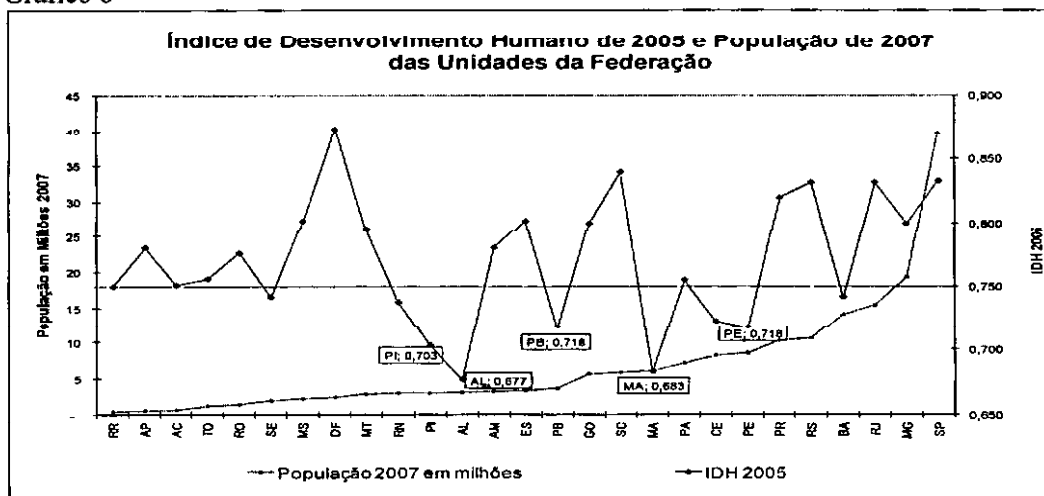


63. Numa situação em que distribuição da população pelas UF's varia tão significativamente como no Brasil; São Paulo, por exemplo, concentra 22% da população brasileira, Minas Gerais, 10%, Pernambuco, 5%, e Tocantins, 0,22%; é razoável que critérios de distribuição de recursos visando buscar o equilíbrio socioeconômico considerem essa variação. Ao se considerar como unidade a UF, os maiores beneficiados são os estados com menor população. Como demonstra o Gráfico 7, onde as UF's estão ordenadas de forma crescente por população.

III – DA CONCLUSÃO

64. O Gráfico 8 apresenta o IDH e a população das Unidades da Federação. Por ele, pode-se verificar que as UF's menos populosas não são as menos desenvolvidas. No gráfico estão destacados os cinco estados de menor IDH, todos eles podem ser classificados como de população média. Enfim, no Brasil, a distribuição da população entre as Unidades da Federação é muito desigual e as unidades menos populosas não são as menos desenvolvidas.

Gráfico 8



65. Consequentemente, critérios que busquem o equilíbrio socioeconômico devem levar em consideração essas características, caso contrário, quase certamente, os cidadãos das UF's menos populosas (e não aqueles das menos desenvolvidas) serão os maiores beneficiados. O critério em vigor e os critérios em discussão no Congresso Nacional não contemplam suficientemente essa variação de população entre as UF's, e, em consequência, os maiores beneficiados são e serão os habitantes de estados com menor população e não de estados menos desenvolvidos. Enfrentar a diversidade populacional é condição necessária, mas não suficiente para o estabelecimento de critérios que satisfaçam os requisitos constitucionais, faz-se necessário também considerar devidamente os parâmetros que contemplam diversidade socioeconômica existente entre as Unidades da Federação.

IV- DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

66. Em face de todo o exposto, propõe-se conhecer da presente Representação, de iniciativa desta Unidade Técnica, nos termos do inciso VI do artigo 237 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas da União, para, no mérito, julgando pertinente a análise contida neste relatório:

- a) encaminhar cópia da Instrução, do Relatório e Voto que fundamentarem o Acórdão à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado Federal e à Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados
- b) arquivar os presentes autos."

3. Anuindo à instrução inicial, a Gerente da 3ª Divisão da Semag trouxe aos autos as seguintes considerações:

A representação às fls. 1/23 teve por objetivo conhecer e analisar os projetos ativos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados concernentes ao estabelecimento de critérios de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal- FPE.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal no julgamento nas ações diretas de inconstitucionalidade 875, 2.727, 3.243 e 1.987, declarou a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar nº 62/1989, mantendo sua vigência até 31 de dezembro de 2012.

A representação em comento é essencialmente descritiva, e não comporta sugestão de critérios a serem considerados quando da edição da Lei Complementar que disporá sobre a distribuição do FPE, posto que não cumpre ao Controle Externo tal papel. O trabalho permite visualizar de forma clara e objetiva, refletida em gráficos, a distribuição dos recursos entre os estados brasileiros, consoante os vários projetos, realçando, alguns impactos que porventura possam não ser claros numa leitura superficial dos mesmos.

Dessa forma, o estudo ora apresentado pode vir a constituir importante fonte de subsídio para análise dos critérios que poderão vir a ser adotados na partição do FPE. É importante considerar, entretanto, que a identificação dos impactos desses critérios pode não ser suficiente para garantir o alcance do objetivo proposto no art. 161 da Constituição Federal para a repartição de tais recursos, a qual deve objetivar a promoção do equilíbrio socioeconômico entre os entes.

Neste sentido, é bastante esclarecedor o texto reproduzido, parágrafo 18 da instrução, da justificativa do do então projeto de Lei Complementar nº109, de 1989, referente à LC nº62/89I. Na referida justificativa, o aumento de 78% para 85% da participação dos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste no FPE é colocado como uma compensação de possíveis perdas com a então reforma tributária, vez que a ampliação da base de incidência do ICM beneficiaria mais fortemente os estados mais desenvolvidos do País.

De sorte, é importante que se considere na repartição do FPE, outras definições que porventura já estejam delineadas no campo das finanças públicas e da tributação, ou mesmo que se considere a necessidade de que sejam feitas repactuações, de forma a permitir que o Fundo possa de fato contribuir para garantia do equilíbrio socioeconômico entre os estados.

Feitas essas considerações, manifesto a inteira concordância com a representação, bem como com as propostas de encaminhamento e submeto os autos ao Senhor Secretário de Macroavaliação Governamental, realçando a necessidade de o processo ser encaminhado para sorteio de relator, em razão do que estabelece o art. 154 do Regimento Interno e o §3º do art. 2º da Resolução nº175/2005, de 25.05.2005.

4. Em sua cota de participação, assim se manifestou o Secretário da Semag:

“A representação em questão aborda de forma clara, com auxílio de gráficos e tabelas, os impactos de diferentes critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Estados – FPE. Conforme salientado, a questão é bastante oportuna uma vez que os atuais critérios, estabelecidos pelo art. 2º, incisos I e II, parágrafos 1º, 2º e 3º, e pelo Anexo Único da Lei Complementar nº 62/1989, foram declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, tendo sido assegurada sua aplicação até 31 de dezembro de 2012.

2. Conforme explicitado no texto da representação, o critério meramente populacional não leva ao equilíbrio socioeconômico, uma vez que “a distribuição da população entre as Unidades da Federação é muito desigual e as unidades menos populosas não são as menos desenvolvidas”. Neste contexto, as cinco Unidades da Federação que possuem menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH): Maranhão, Alagoas, Piauí, Paraíba e Pernambuco, são classificados como de população média.

3. No exercício de 2009, o total de recursos do FPE distribuído foi de cerca de R\$ 36,2 bilhões, o que representa 13,6% do conjunto da arrecadação própria das Unidades da Federação. Essa participação, no entanto, é bastante diferenciada entre os diversos estados da Federação. De ressaltar, como extremos, a verificação que, no Estado de São Paulo, o montante repassado pelo FPE de R\$ 364 milhões, no exercício de 2009, representa apenas 0,4% da sua arrecadação própria, enquanto que, no Amapá, o repasse do FPE, no valor de R\$ 1,24 bilhão, representa 259,3% da arrecadação estadual.

4. Quando se toma apenas os cinco estados com menor IDH, a participação do FPE em relação à arrecadação estadual varia entre 94,7 % e 33,4%.

5. Quando comparamos estes percentuais com os de estados menos populosos e com IDH maior, como é o caso do Acre, do Amapá e de Roraima, verificamos que o Fundo passa a representar 225,8%, 259,3% e 207,9%, respectivamente. Ou seja, o aporte do Fundo de Participação dos Estados é mais que duas vezes o valor arrecadado por esses estados.

6. Cabe encerrar concluindo que a discussão em torno dos projetos de lei ativos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados é de extrema relevância e as avaliações realizadas pelo Tribunal de Contas da União nesta representação poderão contribuir para a definição de critérios que favoreçam um maior equilíbrio socioeconômico da população brasileira e a redução das desigualdades regionais.

Ante todo o exposto, manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento da instrução de fls. 1/22. Encaminhem-se os autos à Secretaria das Sessões para sorteio de relator, e posteriormente ao gabinete do Ministro sorteado, com proposta de mérito.”

É o Relatório.

VOTO

Segundo consignado no relatório precedente, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) autuou a presente representação com vistas a conhecer e analisar os projetos ativos, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, pertinentes à elaboração de novos critérios de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados, constantes do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único da Lei Complementar 62/1989, em substituição àqueles então declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, vez que a aplicação dos atuais critérios está assegurada até 31 de dezembro de 2012.

Inicialmente, ressalto que a presente representação merece ser conhecida, por preencher os requisitos de admissibilidade constantes do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU.

As principais conclusões do trabalho empreendido pela Semag foram as seguintes:

- a) os cinco estados que possuem menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – Maranhão, Alagoas, Piauí, Paraíba e Pernambuco – são classificados como de população média;
- b) o Brasil possui uma desigual distribuição da população entre as unidades da federação, sendo que os estados menos populosos não são os menos desenvolvidos;
- c) na busca do equilíbrio socioeconômico, é indispensável que se estabeleçam critérios que observem as características mencionadas;
- d) o critério atualmente em vigor, bem como os critérios em discussão no Congresso Nacional, não contemplam suficientemente essa variação de população entre os estados brasileiros e, em consequência disso, os maiores beneficiados são e serão os habitantes das unidades da federação com menor população e não daquelas menos desenvolvidas;
- e) para a satisfação dos requisitos constitucionais, além da observação da diversidade populacional, faz-se necessário, também, considerar os parâmetros que contemplam a diversidade socioeconômica existente entre os estados brasileiros.

Sem dúvida, a matéria tratada nestes autos é relevante e merece a atenção desta Casa. Conforme destacado pelo Secretário da Semag, no exercício de 2009, o total de recursos do FPE distribuído foi de cerca de R\$ 36,2 bilhões, o que constitui 13,6% do conjunto da arrecadação própria das unidades da federação. Quando se toma apenas os cinco estados com menor IDH, a participação do FPE em relação à arrecadação estadual varia entre 94,7% e 33,4%. E, ainda, da comparação dos percentuais dos estados menos populosos e com IDH maior, como é o caso do Acre, do Amapá e de Roraima, verifica-se que o FPE passa a representar 225,8%, 259,3% e 207,9%, respectivamente, que é mais que o dobro do valor arrecadado por esses estados.

Feitos esses breves comentários, e dado o caráter descritivo da presente representação, cujos resultados dos levantamentos empreendidos pela Semag foram expressos de modo claro e objetivo, entendo que conteúdo destes autos poderá constituir importante fonte de subsídio ao Congresso Nacional na análise e definição dos futuros critérios a serem adotados na partição do FPE.

Isso posto, acolho a proposta de encaminhamento da Semag e Voto por que esta Corte adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 21 de setembro de 2011.

AROLDO CEDRAZ
Relator

(À Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo)

Publicado no DSF, em 11/10/2011.