

RELATÓRIO

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Aviso nº 5, de 2003 (nº 237-SGS-TCU, de 2003, na origem), do Presidente do Tribunal de Contas da União, que encaminha ao Senado Federal cópia do Acórdão nº 196, de 2003, sobre os efeitos financeiros provocados pela aplicação de redutores aos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios.

RELATOR “Ad Hoc”: Senador VALTER PEREIRA

Em 31 de março de 2003, o Senado Federal recebeu, por meio do Aviso nº 5, de 2003 (Aviso nº 237-SGS-TCU, de 12 de março de 2003, na origem), cópia do Acórdão nº 196/2003-TCU-Plenário e dos respectivos relatório e voto que o fundamentaram. No dia seguinte, o aviso e seus anexos foram encaminhados para a Comissão de Fiscalização e Controle (CFC), atual Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA).

Como se trata de matéria atinente à competência exclusiva do Congresso Nacional (ou seja, fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, conforme o inciso X do art. 49 da Constituição Federal), o presente Aviso continuou tramitando após o encerramento da 52ª Legislatura, nos termos do inciso V do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) e do Ato do Presidente do Senado Federal nº 97, de 2002. Em 5 de março deste ano, fui designado Relator.

O acórdão em questão refere-se a uma proposta, formulada na forma de Representação, da equipe da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) encarregada do levantamento de auditoria destinado a verificar a sistemática de arrecadação, recolhimento e classificação das receitas federais, com ênfase naquelas que compõem os Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM). Em resposta, o Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) decidiu, entre

outras determinações, manter inalterada a interpretação dada por aquela Corte de Contas ao *caput* do art. 2º da Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997.

A matéria ora em exame aguarda deliberação desta Comissão, pois lhe cabe propor ao Plenário do Senado as providências cabíveis em relação aos resultados das diligências realizadas pelo TCU, conforme a alínea *i* do inciso I do art. 102-A do RISF.

Ao TCU, a seu tempo, conforme o inciso IV do art. 71 da Constituição Federal, compete, na condição de órgão auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo, realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas da administração pública direta e indireta.

À luz da acima citada previsão constitucional, o TCU realizou levantamento de auditoria em questão. As conclusões do levantamento, realizado de 26 de junho a 8 de novembro de 2000, propiciaram a apresentação, em 22 de março de 2001, de Representação da equipe encarregada, que continha proposta de mudança da interpretação dada pelo TCU ao *caput* do art. 2º Lei Complementar 91/1997.

A Lei Complementar 91/1997 reitera que os coeficientes individuais de participação no FPM-Interior devem ser calculados conforme estabelecido no § 2º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981. A Lei Complementar, porém, também prevê, no § 2º do art. 1º, que ficam mantidos, a partir do exercício de 1998, os coeficientes atribuídos em 1997 aos municípios cujos coeficientes, à luz da regra reiterada, devessem diminuir. Os ganhos correspondentes diminuiriam paulatinamente nos exercícios subsequentes em decorrência da incidência de uma escala de redutores financeiros, fixada no art. 2º. O objeto da Representação em comento é justamente o *caput* do art. 2º, *in verbis*:

Art. 2º A partir de 1º de janeiro de 1999, os ganhos adicionais em cada exercício, decorrentes do disposto no § 2º do art. 1º desta Lei Complementar, terão aplicação de redutor financeiro para **redistribuição automática aos demais participantes** do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, na forma do que dispõe o § 2º do

art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação dada pelo Decreto-lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981. (Negrito nosso.)

O dispositivo transscrito acima determina que seja rateado entre os demais participantes do FPM, a cada exercício, uma parcela dos ganhos auferidos pelos municípios cujos coeficientes teóricos fossem menores do que os coeficientes que lhes foram atribuídos em 1997. Na ocasião do levantamento de auditoria, a legislação previa que a parcela rateada aumentaria até que houvesse, em 2003, a plena convergência entre a regra geral, contida no Código Tributário Nacional, e os coeficientes efetivamente devidos aos participantes do FPM. Posteriormente, esse prazo mudou para 2008, em decorrência de modificações introduzidas pela Lei Complementar nº 106, de 23 de março de 2001. Independentemente do prazo final, porém, os ganhos e o rateio de parte do ganho desapareceriam após o período de transição.

A questão suscitada pela equipe encarregada do levantamento de auditoria refere-se às implicações da interpretação dada à expressão “redistribuição automática aos demais participantes”. O TCU, após a promulgação da Lei Complementar 91/1997, entendeu que os municípios beneficiados pela regra de transição deveriam ser excluídos, em bloco, do rateio.

A equipe, contudo, verificou que, à medida que a parcela objeto do rateio aumenta, a exclusão, em bloco, dos municípios supostamente beneficiados gera algumas distorções.

Efetivamente, a regra de transição que pretendia permitir um ajuste gradual das finanças públicas dos municípios beneficiados atribuiu, para alguns desses mesmos municípios, transferências menores do que aquelas que seriam obtidas se não houvesse qualquer transição (ou seja, os coeficientes efetivos acabavam sendo menores do que os coeficientes teóricos). Isso levou vários municípios, como Cantanhede (MA) e Joselândia (MA), a requerer, junto ao TCU, esclarecimentos acerca da aplicação da Lei Complementar 91/1997.

Da mesma forma, municípios não beneficiados pela regra de transição (com coeficientes teóricos, ao longo da transição, maiores ou iguais do que aqueles que lhes foram atribuídos em 1997) deveriam, em princípio, receber transferências menores do que aquelas previstas pela regra geral. Alguns desses municípios, entretanto, acabaram recebendo montantes maiores por força dos valores recebidos a título de rateio da parcela dos ganhos

auferidos pelos outros municípios, supostamente beneficiados pela regra de transição.

No intuito de contornar o problema acima, a equipe propôs reinterpretar o *caput* do art. 2º, de modo que os municípios beneficiados seriam excluídos apenas do rateio da parcela referente ao próprio ganho, sendo incluídos no rateio das parcelas referentes aos demais ganhos.

As constatações e recomendações da equipe foram endossadas pelo Estudo, de 10 de agosto de 2001, da Analista de Finanças e Controle Externo (AFCE) Nazareth F. Pereira. A proposta, inclusive, contou com o apoio do então titular da Semag, que manifestou preocupação com a situação de municípios atualmente beneficiados pela interpretação adotada pelo TCU, mas que precisarão se ajustar à regra geral após a transição. À luz das obrigações potencialmente assumidas em um contexto de abundância de recursos, a queda a ser observada poderá expor esses municípios a sanções previstas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O titular da 1º Divisão Técnica da Semag e o Subprocurador-Geral Paulo S. Bugarin, contudo, entenderam que o TCU não deveria alterar a interpretação dada ao dispositivo legal questionado, pois isso suscitaria questionamentos sobre os montantes transferidos à luz da interpretação anterior. O Subprocurador-Geral ressalta que a mudança pretendida somente será possível em caso de modificação do art. 2º da Lei Complementar 91/1997.

Após analisar todos os argumentos e simulações matemáticas apresentadas, o Plenário do TCU decidiu, na forma do acórdão em comento, manter inalterada a interpretação dada ao *caput* do art. 2º da Lei Complementar 91/1997. Ao assim proceder, o TCU atuou em estrita consonância com as suas competências constitucionais. Os arts. 161, parágrafo único, e 159, I, *a* e *b*, da Constituição Federal é peremptório quando delega ao TCU competência para efetuar o cálculo das quotas referentes ao FPE e FPM.

A competência acima é reiterada pela Lei nº 8.443, de 16 de julho de 2002 (Lei Orgânica do TCU), cujo art. 1º, VI, estabelece que compete ao TCU calcular as quotas referentes ao FPE e ao FPM, fiscalizando a entrega dos respectivos recursos, e pelo Código Tributário Nacional, cujo art. 92 prevê que, até o último dia útil de cada exercício, o TCU comunicará

ao Banco do Brasil S.A. os coeficientes individuais de participação de cada Estado e do Distrito Federal no FPE e de cada Município no FPM, que prevalecerão para todo o exercício subsequente.

Por conseguinte, são finais as decisões do TCU sobre o cálculo das quotas referentes ao FPE e ao FPM, não cabendo qualquer questionamento por parte do Congresso Nacional ou do Poder Judiciário, exceto no caso de flagrante desobediência das normas legais aplicáveis. Como se trata de um problema de interpretação, suscitado por uma ambigüidade do texto da norma, resta assente a estrita legalidade da decisão daquela Corte de Contas. O que, naturalmente, não impede que o Congresso Nacional discipline diferentemente as situações futuras, clarificando o texto da norma tanto quanto julgar necessário por meio da apreciação de um projeto de lei.

Em face do exposto e tendo em vista tratar-se de matéria situada no âmbito das competências do TCU, voto para que a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle dela tome conhecimento, com subsequente encaminhamento ao arquivo.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator