



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA (CCJ), sobre o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 70, de 2023, do Senador Efraim Filho, que *impede a redução dos coeficientes de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios até a publicação dos resultados definitivos do próximo censo demográfico.*

Relator: Senadora **PROFESSORA DORINHA SEABRA****I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 70, de 2023, de autoria do Senador Efraim Filho, tem o objetivo de alterar a Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios, para impedir a sua redução até a publicação dos resultados definitivos do próximo censo demográfico.

Com o fim de alcançar tal objetivo o art. 1º do PLP modifica o texto do § 3º do art. 2º da lei complementar em tela, que atualmente estatui que a partir de 1º de janeiro de 2019, até que sejam atualizados com base em novo censo demográfico, ficam mantidos os coeficientes de distribuição do FPM utilizados no exercício de 2018, em relação aos Municípios que apresentem redução de seus coeficientes decorrente de estimativa anual do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).



Assinado eletronicamente, por Sen. Professora Dorinha Seabra

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5148122403>



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

A modificação ora proposta para esse dispositivo estabelece que a partir de 1º de janeiro de 2019 e **até que sejam publicados os resultados definitivos do censo demográfico seguinte ao Censo Demográfico de 2022, não poderá haver redução dos coeficientes de distribuição do FPM, que deverão ser, no mínimo, iguais aos coeficientes utilizados no exercício de 2018.**

Ademais, o art. 1º da proposição que ora relatamos está ainda acrescentando § 4º ao mesmo art. 2º da Lei Complementar nº 91, de 1997, para estabelecer que o disposto no § 3º, na nova redação proposta acima descrita, **não se aplica para os Municípios nos quais, de acordo com os resultados definitivos do Censo Demográfico de 2022, a respectiva população tenha caído mais do que 20% (vinte por cento) em relação à população apurada no Censo Demográfico de 2010.**

O art. 2º do presente PLP estabelece a vigência da lei que se quer adotar a partir da data da sua publicação.

Na justificação da presente iniciativa está posto que recentemente o IBGE publicou os resultados preliminares do Censo Demográfico de 2022, decorridos doze anos desde o censo anterior (2010). Esses números, ainda que sujeitos à alteração, terão forte impacto nas finanças municipais porque servirão para definir os novos coeficientes de distribuição do FPM.

A justificação recorda que dos cerca de 5.570 municípios brasileiros, pouco mais de 2.500 (ou seja, em torno de 45% do total) possuem menos de dez mil habitantes e são fortemente dependentes do FPM, sendo essa realidade mais dramática nos Estados mais pobres.

Assim - segue a justificação - na avaliação da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), uma redução dos coeficientes de distribuição do FPM pode trazer consequências dramáticas para as finanças municipais, privando suas populações de serviços essenciais como educação, saúde, infraestrutura e assistência social. Com a ausência da contagem populacional, que deveria ter ocorrido em 2015, e com o atraso no censo demográfico, que deveria ter sido feito em 2020, ampliou-se a discrepância entre a população que o IBGE estima anualmente e envia ao Tribunal de





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Contas da União (TCU) para calcular os coeficientes de distribuição, e a população efetiva do município

Na sequência, a justificação pondera que se deve atentar para o fato de que a prévia do Censo Demográfico de 2022 indicar queda da população não significa que tal queda tenha de fato ocorrido. Há relatos de domicílios que não foram entrevistados. Em muitos casos, os números do IBGE não conversam com os números do Sistema Único de Saúde (SUS). É possível que mesmo os números definitivos do IBGE continuem a carregar esses erros que contaminaram os resultados da prévia. Ademais, mesmo que os novos números reflitam fidedignamente a realidade, é necessário reconhecer que as prefeituras assumiram compromissos com base na população estimada, que serviu como parâmetro para as transferências no âmbito do FPM. Vários desses compromissos, em especial, contratação de mão de obra, não são facilmente revertidos.

Por esses motivos, por meio do presente projeto de lei complementar propõe-se que, mesmo após a divulgação dos resultados definitivos do Censo Demográfico de 2022, não haja redução nos coeficientes de distribuição do FPM. A proposta é aguardar até o próximo censo, que deve ocorrer em 2030, para que eventual redução dos coeficientes possa ser efetivada. As prefeituras terão, dessa forma, tempo para se adaptarem, redimensionando seus serviços para uma população menor.

A justificação ressalva, contudo, que para aqueles municípios que apresentarem queda superior a 20% em sua população desde o Censo Demográfico de 2010, não se justifica a manutenção do coeficiente de distribuição. Nessas situações, deve-se reconhecer que, de fato, houve queda na população, de forma que o número reportado não decorre de um erro do IBGE. Ademais, como a queda teria sido mais acentuada, a demanda por serviços públicos tende a cair mais fortemente, sendo mais razoável exigir que o município faça os devidos ajustes para se adaptar a essa demanda menor.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) opinar sobre o presente projeto de lei complementar, nos termos do previsto no art. 101, incisos I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

No que concerne ao exame da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da presente iniciativa, cumpre registrar que, nos termos do art. 48, *caput*, da Lei Maior, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, como é o caso presente.

Como é sabido, o FPM foi originalmente criado pela Emenda Constitucional nº 18, de 1965, à Constituição de 1946, que reformou o sistema tributário nacional então vigente e encontra hoje base na Constituição Federal (CF) de 1988 (*v.g.* art. 159, inciso I).

Outrossim, o art. 161, inciso II, da CF, estipula que cabe à lei complementar estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I (entre esses fundos o FPM), objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios.

No caso que ora analisamos, conforme estabelece o art. 161, II, combinado como o art. 159, I, “b”, “d”, “e” e “f”, da CF, **cabe à lei complementar estabelecer normas sobre a entrega dos recursos do FPM, especialmente sobre os critérios de rateio, com o objetivo de promover o equilíbrio socioeconômico entre os Municípios.**

E é esse objetivo o almejado pelo PLP nº 70, de 2023, ao propor a alteração da Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, que regulamenta a matéria.

Desse modo, no tocante à constitucionalidade e legalidade e também quanto à regimentalidade, a nossa compreensão é a de que tais





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

requisitos estão atendidos, não havendo óbice à livre tramitação da iniciativa ora analisada.

De outro lado, no que diz respeito ao mérito, o nosso entendimento é o de que a proposição em pauta deve ser acolhida por esta Comissão. Como é sabido, houve diversos problemas com relação ao Censo Demográfico originalmente previsto para se realizar no ano de 2020 que devido à pandemia de Covid-19 foi inicialmente adiado para o ano de 2021. Posteriormente foi novamente adiado para 2022. E a sua realização, ainda não concluída, passou por diversos percalços.

Como bem posto na justificação do presente projeto, recentemente o IBGE publicou os resultados preliminares do Censo Demográfico de 2022, decorridos doze anos desde o censo anterior (2010) e tais resultados, ainda que sujeitos à alteração, terão forte impacto nas finanças municipais se forem utilizados para definir os novos coeficientes de distribuição do FPM.

E de fato, como também posto na justificação, deve-se atentar para o fato de que esses resultados preliminares indicarem queda da população em determinados municípios, isso não significa que tal queda tenha de fato ocorrido, especialmente devido a problemas que afetaram e têm afetado a realização do Censo de 2022, que segue inconcluso, não se podendo descartar que mesmo os números definitivos continuem a carregar erros que contaminaram os resultados da prévia.

Cumpre também registrar que no último dia 22 de março deste ano, o Pleno do Supremo Tribunal Federal (STF) referendou medida cautelar decidida no âmbito da Ação de Descumprimento de Princípio Fundamental (ADPF) 1.043, que impugnou a Decisão Normativa 201, de dezembro de 2022, do TCU, que promoveu profunda alteração dos coeficientes a serem utilizados no cálculo das cotas do FPM, impactando negativamente os valores a serem repassados a 702 (setecentos e dois) Municípios brasileiros.

De acordo com os fundamentos dessa decisão, “mudanças abruptas de coeficientes de distribuição do FPM - notadamente antes da conclusão do censo demográfico em curso - que têm o condão de interferir no planejamento e nas contas municipais acarretam uma indesejável





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

descontinuidade das políticas públicas mais básicas, sobretudo de saúde e educação dos referidos entes federados, prejudicando diretamente as populações locais menos favorecidas. Assim, não é difícil entrever, no ato aprovado pela Corte de Contas, a ofensa ao Pacto Federativo e a quebra do princípio da legítima confiança e da segurança jurídica, nem deixar de vislumbrar a vulneração de direitos já incorporados ao patrimônio dos Municípios afetados e das suas populações locais.”

Por todas as considerações acima, entendemos que o PLP nº 70, de 2023, está propondo medida de adequada prudência ao alterar o § 3º do art. 2º da Lei Complementar nº 91, de 1997, para estabelecer que **até que sejam publicados os resultados definitivos do censo demográfico seguinte ao Censo Demográfico de 2022, não poderá haver redução dos coeficientes de distribuição do FPM, que deverão ser, no mínimo, iguais aos coeficientes utilizados no exercício de 2018.**

De outro lado, cabe ponderar que a presente proposição está de forma adequada e razoável mitigando a vedação de redução dos coeficientes de distribuição do FPM até o próximo censo demográfico, pois, como visto acima, mediante o acréscimo de § 4º ao mesmo art. 2º da Lei Complementar nº 91, de 1997, está sendo estabelecido um teto para a incidência de tal vedação, ao ficar estatuído que ela **não se aplica aos Municípios nos quais, de acordo com os resultados definitivos do Censo Demográfico de 2022, a população tenha caído mais do que 20% (vinte por cento) em relação à população apurada no Censo Demográfico de 2010.**

Assim, em razão de todos os seus atropelos, que geraram dúvidas e incertezas sobre os seus resultados, não cabe utilizar linearmente os dados do Censo de 2022 para a efetivação dos cálculos de rateio do FPM, devendo para tanto serem aguardados os dados do próximo censo demográfico, à exceção dos dados que indicarem decréscimo da população acima de 20%, o que garante uma margem de segurança mínima para que se possa concluir que houve de fato variação populacional em tais municípios.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLP nº 70, de 2023, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão, de junho de 2023.

Senador DAVI ALCOLUMBRE, Presidente.

Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA, Relatora



Assinado eletronicamente, por Sen. Professora Dorinha Seabra

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5148122403>