



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

SF/23781.11821-86

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei Complementar 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 (vale dizer, o Censo demográfico de 2022,



Assinado eletronicamente, por Sen. Professora Dorinha Seabra

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9196592567>



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

divulgado no dia 28 de junho passado), 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).

A modificação em questão 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 os resultados preliminares do Censo Demográfico de 2022, decorridos doze anos desde o censo anterior (2010), 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 traria consequências dramáticas para as finanças municipais, privando suas populações de serviços essenciais como educação, saúde, infraestrutura e assistência social. Com a ausência da contagem





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

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 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), sendo mesmo possível que 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. E que se aguarde 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. Ademais, como nesses casos 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 está hoje assentado 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, inciso II, combinado com o art. 159, inciso I, alíneas “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 e que, devido à pandemia de Covid-19, foi inicialmente adiado para o ano de 2021. Posteriormente, foi novamente adiado para 2022 e finalmente adiado para 2023, quando, em 28 de junho, foram divulgados seus resultados.

Como bem posto na justificção, o IBGE publicou os resultados do Censo Demográfico de 2022 após decorridos doze anos desde o censo anterior (2010), o que terá forte impacto nas finanças municipais se for utilizado para definir os novos coeficientes de distribuição do FPM.

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

Por outro lado, cabe registrar que na mesma data em que o IBGE divulgou o Censo de 2022, em 28 de junho último, foi sancionada a Lei Complementar nº 198, que acrescentou o art. 5º-A à Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, para manter os coeficientes do FPM de municípios com redução populacional aferida em censo demográfico, aplicando redutor financeiro sobre eventuais ganhos, na forma e no prazo que especifica.

A propósito, cabe registrar que o PLP nº 139, de 2022, que originou a Lei Complementar nº 198, de 2023, por ocasião da sua tramitação no Senado Federal, antes de ser votado em Plenário, foi analisado apenas pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), não tendo sido, portanto, examinado por esta CCJ.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Passando ao teor da Lei Complementar nº 198, de 2023, pelo *caput* do art. 5º-A que foi acrescentado à Lei Complementar nº 91, de 1997, ficou estabelecido que a partir de 1º de janeiro do ano subsequente à publicação da contagem populacional do censo demográfico, realizado pelo IBGE – vale dizer, o ano de 2024 –, ficam mantidos os coeficientes do FPM atribuídos no ano anterior (2023) aos Municípios que apresentarem redução de seus coeficientes pela aplicação do disposto no *caput* do art. 1º da Lei Complementar nº 91, de 1997, que atribui aos Municípios, exceto os de Capital, coeficiente individual no Fundo de FPM, segundo seu número de habitantes, conforme fórmula de cálculo estabelecida 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.

Ademais, pelo § 1º do referido art. 5º-A, ficou estatuído que os ganhos adicionais em cada exercício, decorrentes do disposto no *caput*, terão aplicação de redutor financeiro para redistribuição automática aos demais participantes do FPM, também na forma estabelecida no § 2º do art. 91 do Código Tributário Nacional.

Por sua vez, o § 2º estabelece o redutor financeiro a que se refere o § 1º, adotando uma espécie de regra de transição, com redutor de 10% ao ano, a partir de 1º de janeiro do ano subsequente à publicação da contagem populacional do censo demográfico (no caso presente, a partir de 2024), sendo mantidos inicialmente (para 2023) os coeficientes do FPM atribuídos no ano anterior (2022) aos Municípios que apresentarem redução de seus coeficientes pela aplicação do redutor. Assim, haverá redução dos ganhos adicionais referidos, em 10% no ano de 2024 e mais 10% ao ano até 2032.

Outrossim, conforme o § 3º, a partir de 1º de janeiro do décimo exercício seguinte à publicação da contagem populacional do censo demográfico (2033), realizado pelo IBGE, os Municípios que apresentaram redução de seus coeficientes por redução da população, conforme estabelecido no *caput*, terão seus coeficientes individuais no FPM fixados em conformidade com o que dispõe o *caput* do art. 1º da Lei Complementar nº 91, de 1997, ou seja, voltarão a ter o cálculo dos respectivos coeficientes conforme o número de habitantes.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

E o § 4º estabelece que caso ocorra a publicação da contagem populacional de um novo censo demográfico, realizado pelo IBGE, em período subsequente, a garantia de não redução de coeficientes dos municípios que apresentarem redução, que trata o *caput* deste artigo referente ao censo anterior, será suspensa e passará a ser aferida exclusivamente pelo novo censo.

Por fim, o art. 2º da Lei Complementar nº 198, de 2023, estabelece que o TCU publicará instrução normativa referente ao cálculo das quotas do FPM, com efeito imediato para a distribuição do Fundo ainda em 2023, observado o disposto no seu art. 1º, em até 10 (dez) dias a partir da publicação do resultado definitivo do Censo Demográfico 2022, concluído em 2023, realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

E cumprindo a lei o TCU aprovou e publicou os coeficientes a serem usados no cálculo das cotas de distribuição do FPM para o presente exercício de 2023, por meio da Decisão Normativa nº 205, de 4 de julho de 2023.

Cabe aqui fazer uma comparação entre o que dispõe a Lei Complementar nº 198, de 2023, e o que dispõe o PLP nº 70, de 2023, que ora relatamos.

Como visto acima, basicamente a Lei Complementar nº 198, de 2023, adotou uma espécie de regra de transição, com redutor de 10% ao ano, a partir de 1º de janeiro do ano subsequente à publicação da contagem populacional do censo demográfico (no caso atual, o ano de 2024), sendo mantidos inicialmente os coeficientes do FPM atribuídos no ano anterior aos municípios que apresentarem redução de seus coeficientes pela aplicação do redutor.

Já o PLP nº 70, de 2023, como também visto acima, estabelece que até que sejam publicados os resultados definitivos do censo demográfico seguinte ao Censo Demográfico de 2022, ou seja, o Censo previsto para 2030, não poderá haver redução dos coeficientes de distribuição do FPM, que deverão ser, no mínimo, iguais aos coeficientes utilizados no exercício de 2018, exceto para os municípios nos quais, de acordo com os resultados





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

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.

Desse modo, embora a Lei Complementar nº 198, de 2023, tenha amenizado a perda de recursos do FPM dos Municípios que, supostamente, ou efetivamente, tiveram suas populações reduzidas, escalonando essa perda, o PLP nº 70, de 2023, atende mais às necessidades dos Municípios que teriam as perdas de que se trata, pois suspende essas perdas, ou supostas perdas, em face das dúvidas sobre a correção dos dados do Censo, até que o Censo previsto para 2030 seja realizado, com exceção dos 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, pois nessa hipótese, pelo largo percentual, presume-se como efetiva a perda das respectivas populações.

A propósito, os dados da Confederação Nacional dos Municípios demonstram que já após a vigência da Lei Complementar nº 198, de 2023, há relevantes municípios do nosso Estado do Tocantins que têm perda nos seus coeficientes, o que causa graves prejuízos nos serviços públicos que devem ser prestados à população. E, como em nosso Estado, diversos outros Estados do País estão hoje com problemas com relação aos recursos do FPM.

Enfim, cabe concluir no sentido de que o PLP nº 70, de 2023, encontra fundamento na Lei Maior, especialmente no art. 161, inciso II, da CF, que dispõe no sentido de que cabe à lei complementar estabelecer normas sobre os critérios de rateio dos fundos previstos no seu inciso I, entre esses o FPM, objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federativos.

Quanto ao mérito, devemos registrar que, sem embargo da análise quanto aos aspectos econômicos e financeiros da matéria, que deverá ser feita mais especificamente pela CAE, como estatui o RISF (art. 99, I), o PLP nº 70, de 2023, adota posição de prudência quanto às variações populacionais divulgadas pelo Censo de 2022, em razão de todos os seus atropelos, que geraram dúvidas e incertezas sobre os seus resultados, não





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

cabendo utilizar linearmente os seus dados para a efetivação dos cálculos de rateio do FPM, devendo para tanto serem aguardados os dados do próximo censo demográfico, salvo quando esses 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 redução populacional em tais municípios.

Desse modo, somos pela aprovação do PLP nº 70, de 2023, e, por consequência, pela alteração da Lei Complementar nº 198, de 2023, nos termos do Substitutivo que apresentamos a seguir.

O Substitutivo se justifica em face de que a presente proposição já havia sido apresentada quando da publicação da Lei Complementar nº 198, de forma que é preciso fazer a devida adaptação, que também tem o objetivo de aprimorar a técnica legislativa do PLP nº 70, de 2023.

Assim, pelo art. 1º do Substitutivo, em vez de alterar o § 3º e acrescentar § 4º ao art. 2º da Lei Complementar nº 91, de 1997, como faz o texto original, estamos alterando diretamente o art. 5º-A acrescentado pela Lei Complementar nº 198, de 2023, que, como vimos acima, adotou regramento diverso sobre a presente matéria e que está sendo modificado pelo presente PLP nº 70, de 2023.

Ademais, no art. 2º do Substitutivo, estamos estabelecendo que o Tribunal de Contas da União republicará a instrução normativa de que trata o art. 2º da Lei Complementar nº 198, de 28 de junho de 2023, para adequação ao disposto no art. 1º da presente proposição, no prazo de 10 (dez) dias a partir da sua entrada em vigor.

Por fim, o art. 3º estabelece a cláusula de vigência a partir da publicação da lei que se quer aprovar.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLP nº 70, de 2023, e, no mérito, pela sua aprovação, nos termos do seguinte Substitutivo:





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 70, DE 2023**

Altera as Leis Complementares nº 91, de 22 de dezembro de 1997, e nº 198, de 28 de junho de 2023, para dispor sobre a manutenção dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) até a publicação dos resultados definitivos do censo demográfico seguinte ao Censo Demográfico de 2022.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 5º-A da Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, passa vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 5º-A.** Até que sejam publicados os resultados definitivos do censo demográfico seguinte ao Censo Demográfico de 2022, não poderá haver redução dos coeficientes do FPM, que deverão ser, no mínimo, iguais aos coeficientes utilizados no exercício de 2018.

Parágrafo único. O disposto no *caput* não se aplica para os municípios que, de acordo com os resultados definitivos do Censo Demográfico de 2022, tenham tido a respectiva população reduzida em mais do 20% (vinte por cento) em relação à população apurada no Censo Demográfico de 2010.”

Art. 2º O Tribunal de Contas da União republicará a instrução normativa de que trata o art. 2º da Lei Complementar nº 198, de 28 de junho de 2023, para adequação ao disposto no art. 1º desta Lei Complementar, no prazo de 10 (dez) dias a partir da sua entrada em vigor.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, agosto de 2023.

Senador DAVI ALCOLUMBRE, Presidente

Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA, Relatora

