



SENADO FEDERAL
Senador Jaques Wagner

PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei Complementar n° 91, de 2019, do Senador Eduardo Braga, que altera a Lei n° 5.172, de 25 de outubro de 1966, que ‘dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios’, para alterar o método de cálculo dos coeficientes individuais de participação no FPM-Interior, e dá outras providências.

Relator: Senador **JAQUES WAGNER**

I – RELATÓRIO

É submetido a esta Comissão o Projeto de Lei Complementar (PLP) n° 91, de 2019. Os seus dois principais objetivos são:

- a) alterar o método de cálculo dos coeficientes individuais de participação da parcela do Fundo de Participação dos Municípios destinada às prefeituras interioranas (FPM-Interior);
- b) alterar o calendário de divulgação desses coeficientes.

A proposição é composta por cinco artigos. O art. 1° altera o art. 91 da Lei n° 5.172, de 1966 (Código Tributário Nacional – CTN), mudando o cálculo dos coeficientes do FPM-Interior.

Atualmente, os municípios interioranos com até 10.188 habitantes têm direito ao coeficiente 0,6, enquanto aqueles que têm de 10.189

a 13.584 habitantes recebem o coeficiente 0,8 e assim por diante. O maior coeficiente, igual a 4, é devido aos municípios com 156.217 ou mais habitantes. Ou seja, cada faixa populacional está associada a um coeficiente específico, havendo “saltos” sempre que o ente muda para outra faixa.

No intuito de evitar esses saltos, a matéria em comento propõe elevações incrementais dos coeficientes no âmbito de cada faixa populacional. A cada habitante a mais (a menos), o coeficiente sofrerá uma elevação (diminuição) infinitesimal.

Os arts. 2º e 3º modificam, respectivamente, o art. 92 do CTN e o art. 102 da Lei nº 8.443, de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – TCU). Ambos fixam novos prazos para a publicação das estimativas populacionais e dos coeficientes individuais de participação de cada município.

Caso haja alterações das fronteiras municipais, em decorrência de criação, fusão, incorporação ou desmembramento de prefeituras, após os prazos legais, esses prazos serão reabertos para permitir ajustes nas populações e nos respectivos coeficientes de participação.

O art. 4º disciplina o período de transição. A nova sistemática de cálculo dos coeficientes do FPM-Interior seria implementada paulatinamente ao longo de dez exercícios.

O art. 5º contém a cláusula de vigência e estipula que a norma resultante entrará em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte.

Na Justificação, o autor sustenta o que segue:

O projeto deverá propiciar uma maior equidade na distribuição dos recursos do FPM-Interior, bem como reduzir os problemas administrativos e judiciais atualmente existentes. Haverá, também, um ganho de qualidade na administração financeira municipal, que contará com maior previsibilidade na estimativa de suas cotas-parte.

Uma vez extinto o sistema de faixas e feito o ajuste inicial dos coeficientes, as alterações nos anos seguintes serão muito menos intensas, pois acabará o risco de um município “cair” de uma faixa para outra devido à perda de alguns poucos habitantes. Ou seja, a eventual (pequena) perda imediata será compensada por uma maior segurança de que, no futuro, não haverá perdas bruscas de receitas.

Apresentada em 2 de abril de 2019, a matéria será analisada pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo a mim relatá-la. Não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 97 do Regimento Interno, estudar e emitir parecer sobre os assuntos submetidos ao seu exame.

O PLP nº 91, de 2019, preenche os requisitos de juridicidade, tais como inovação, coercibilidade, generalidade, abstratividade e imperatividade. Além do mais, ele está sintonizado com nosso ordenamento legal e constitucional. Com efeito, ao disciplinar, por intermédio de lei complementar, os critérios de rateio do FPM-Interior, o projeto pertence ao rol de atribuições legislativas do Congresso Nacional, bem como não se insere entre aquelas que cabem privativamente ao Presidente da República, conforme, respectivamente, o inciso II do art. 161 e o § 1º do art. 61, ambos da Lei Maior.

Convém ainda frisar que a técnica legislativa empregada observa os ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe *sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal*.

Em relação ao mérito, o projeto em comento dispõe sobre a parcela do FPM conhecida como “FPM-Interior”, que corresponde a 86,4% do total distribuído. O restante é destinado às capitais (10% do total) e a uma “reserva” para os municípios interioranos com mais de 142.633 habitantes (3,6% do total), inclusive.

Atualmente, o rateio do FPM se dá por faixas populacionais. Aos municípios com população entre 10.189 e 13.584 se atribui o coeficiente 0,8. Aos com população entre 13.585 e 16.980, o coeficiente 1. Os coeficientes aumentam 0,2 a cada faixa, até atingir o valor 4, atribuído aos municípios com 156.217 ou mais habitantes.

Conforme o Anexo II da Resolução TCU nº 242, de 1990, a participação do conjunto de municípios interioranos de cada estado no FPM é fixa. Assim, no âmbito do estado, a distribuição do FPM-Interior é proporcional ao coeficiente: entes cujos coeficientes sejam iguais a 1,8 recebem 80% a mais do que aqueles cujos coeficientes sejam iguais a 1.

Ressalte-se que as cotas-parte dos municípios situados em estados diferentes poderão diferir mesmo que os seus coeficientes sejam idênticos, a depender da quantidade de municípios criados desde 1990 – quanto maior o número de entes criados, menor será a cota-parte.

Com o PLP nº 91, de 2019, os coeficientes deixam de ser constantes ao longo de cada faixa populacional e passam a variar conforme o tamanho da população. Ou seja, os coeficientes aumentam com cada novo indivíduo. O método proposto é mais justo, pois é razoável assumir que o custo da provisão de serviços públicos aumenta com o tamanho da população. A atual descontinuidade, pelo contrário, gera situações de extrema iniquidade. No âmbito do mesmo estado, uma prefeitura com 10.188 habitantes, p. ex., recebe a mesma cota-parte do que outra com 10.187 habitantes, mas menos do que uma terceira com 10.189 habitantes.

Essas descontinuidades geram pelos menos dois custos de transação. Primeiro, municípios situados no limite superior de uma faixa populacional tendem a buscar, por meios administrativos e judiciais, a recontagem da sua população, sobrecarregando o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e os tribunais. Segundo, são recorrentes as pressões sobre os parlamentares para a aprovação de soluções paliativas, como, p. ex., a Lei Complementar nº 165, de 2019, que congelou os coeficientes do FPM-Interior dos municípios que mudaram para a faixa inferior, e a Lei Complementar nº 198, de 2023, que diferiu por dez exercícios a eventual diminuição dos coeficientes dos municípios cujas populações diminuíram. Constata-se que um modelo de rateio estruturalmente deficiente tem gerado demandas permanentes por soluções *ad hoc*.

No entanto, em que pese o caráter meritório da redação original do PLP nº 91, de 2019, baseado em proposta feita pelo IBGE e incorporada, inicialmente, ao PLS nº 184, de 2010 – Complementar, de autoria do então Senador Tião Viana, análise conduzida pela Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos, do Ministério de Planejamento e Orçamento (SMA/MPO), juntamente com a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal, do Tribunal de Contas da União (AudFiscal/TCU), apontou diversas melhoras que merecem ser incorporadas ao projeto em comento, quais sejam:

- a) definição de um aclave já a partir do primeiro habitante, mantendo-se o coeficiente mínimo igual a 0,6;

- b) substituição do “degrau” inicial e dos dois aclives seguintes por um único aclive;
- c) ajuste no critério para participar na Reserva do FPM, substituindo-se a remissão aos coeficientes “3,8” e “4,0” pelo correspondente tamanho da população mínima (qual seja, 142.633 habitantes);
- d) início do período de transição de dez exercícios no segundo exercício subsequente ao da publicação da nova norma;
- e) definição de prazo adicional, até 30 de junho do primeiro exercício subsequente ao da publicação da norma, para que o TCU divulgue os primeiros coeficientes apurados segundo a nova sistemática;
- f) revogação, no final do exercício em que se der a publicação da nova norma, dos atuais prazos para divulgação dos dados populacionais e dos coeficientes de participação no FPM, a serem substituídos por novos prazos a partir do ano seguinte; e
- g) adiamento dos efeitos financeiros da nova norma para o segundo exercício subsequente ao da sua publicação, com os respectivos coeficientes sendo fixados no exercício anterior.

São sugestões que tornarão a nova normas mais efetiva. Por esse motivo, apresentarei emenda substitutiva contemplando todos esses aprimoramentos. Uma prefeitura com 5.094 habitantes receberá o coeficiente 0,779965, enquanto outra com um habitante a mais (ou seja, 5.095) receberá o coeficiente 0,780000, acrescentando-se 0,00003533568 a cada habitante adicional. Ao final dessa faixa, no qual os entes contam com 16.980 habitantes, o coeficiente será de 1,19996451072. A faixa a seguir começa com os municípios com 16.981 habitantes, os quais receberão o coeficiente 1,2, com esse valor também subindo gradualmente. O mesmo ocorrerá nas faixas subsequentes, exceto no caso da última, cujo coeficiente permanecerá fixado no valor igual a 4.

Ademais, a cada exercício, calcular-se-á a diferença entre o coeficiente em vigor no momento da implementação da nova norma e aquele obtido por intermédio da nova sistemática, com essa diferença caindo dez pontos percentuais (p.p.) todo ano, cumulativamente. No segundo exercício subsequente ao da publicação, a diferença cairá dez p.p., para mais ou para menos; no terceiro, cairá vinte p.p.; e assim sucessivamente, até que no 11º ano a nova fórmula estará plenamente implementada.

Quanto à cronologia, a emenda propõe o seguinte:

- a) o IBGE publicará a população de todos os municípios referente ao ano “t” até 31 de dezembro desse mesmo ano;
- b) os municípios terão até 30 de janeiro do ano “t+1” para recorrer;
- c) o IBGE enviará o resultado final ao TCU até 28 ou 29 de fevereiro do ano “t+1”;
- d) o TCU, como regra geral, publicará até 31 de março do ano “t+1” os coeficientes que vigorarão no ano “t+2”.

Convém ainda frisar que o montante a ser transferido é fixo, representando 25,5% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), conforme o art. 159, inciso II, alíneas *b*, *d*, *e* e *f*, da Constituição Federal. Dessa forma, qualquer alteração nos coeficientes individuais implica ganhos para alguns municípios e perdas para outros.

Com a emenda, 3.282 prefeituras serão beneficiadas, enquanto 2.260 serão prejudicadas. Os ganhos e as perdas são uma decorrência do modo como a cota-parte de cada município é calculada, qual seja: (i) inicialmente, somam-se os coeficientes de todos as prefeituras de um mesmo estado; (ii) em seguida, apura-se a participação percentual de cada coeficiente no somatório de todos os coeficientes; (iii) por fim, multiplica-se o percentual apurado pelo montante devido ao conjunto de municípios de cada estado, obtendo-se a cota-parte de cada um. Trata-se de um jogo de “soma de zero”, no qual os ganhos e perdas se anulam, mas sempre no âmbito do mesmo estado.

Segundo a Consultoria Legislativa desta Casa, a redistribuição entre perdedores e ganhadores alcançaria, no exercício em curso, R\$ 6,94 bilhões, ou 4,55% do total a ser rateado pelo FPM–Interior. Esse rearranjo entre os municípios interioranos dar-se-ia ao longo de dez exercícios. Tudo o mais constante, portanto, a redistribuição seria da ordem de R\$ 694 milhões por ano, de maneira cumulativa.

O Senador Eduardo Braga assinala, acertadamente, que a redistribuição requerida, além de estar sendo bastante diluída no tempo, seria amplamente compensada pela maior previsibilidade quanto ao valor das cotas-parte, uma vez que desapareceria o risco de grandes flutuações nos coeficientes em decorrência da passagem para outra faixa populacional.

Ademais, a desejada retomada do crescimento econômico no pós-pandemia e o consequente aumento da arrecadação deverão atenuar ou mesmo neutralizar qualquer impacto negativo remanescente.

Cabe ainda salientar que toda interferência no rateio do FPM, a exemplo das já citadas Leis Complementares nºs 165, de 2019, e 198, de 2023, redistribuem recursos dos entes que seriam beneficiados para os entes que seriam prejudicados. Com efeito, inexistem congelamentos ou diferimentos no tempo que sejam neutros quanto aos seus efeitos financeiros. A questão é se ao final de cada transição os coeficientes do FPM estarão mais ou menos sujeitos a pressões por novos congelamentos ou diferimentos, combinados com recorrentes demandas de aumento do aporte de recursos.

As aprovações das Emendas Constitucionais nºs 55, de 2007, 84, de 2017, e 112, de 2021, cada qual elevando em 1 ponto percentual a participação do FPM na arrecadação do IR e do IPI, são claras demonstrações desse último risco. Como as duas leis complementares mencionadas mantêm inalteradas a estrutura em “degraus” do FPM-Interior, nenhuma contribui efetivamente para minorar esse estado de estresse federativo permanente. Somente o projeto em comento tem essa propriedade.

À luz das perspectivas para a demografia brasileira nas próximas décadas, quando o atual baixo ritmo de crescimento populacional acabará virando decréscimo, os nossos municípios interioranos, na sua imensa maioria, continuarão perdendo população em vez de ganhar, o que afetará os seus coeficientes. Mantidas as regras atuais, isso resultará em mais e mais contenciosos administrativos e judiciais e maior insegurança quanto aos valores que serão efetivamente repassados. Nesse sentido, a aprovação do PLP nº 91, de 2019, evitará que um quadro já disfuncional piore ainda mais no futuro próximo.

Quanto aos novos prazos de publicação das estimativas populacionais e dos coeficientes individuais, o postergamento da data limite para a divulgação das estimativas populacionais do IBGE, de 31 de agosto para 31 de dezembro, é sim mais condizente com o calendário de divulgação dos censos demográficos e das contagens populacionais, pois essas pesquisas costumam ocorrer no mês de agosto, com seus resultados preliminares sendo divulgados em novembro. O novo prazo limite para que o TCU divulgue os coeficientes de cada município (até, com exceção do primeiro exercício, 31 de março), por sua vez, facilita o planejamento orçamentário municipal. A prefeitura terá nove meses para elaborar o seu orçamento conhecendo o percentual do FPM-Interior que lhe compete.

Em suma, o PLP nº 91, de 2019, é meritório e se reveste de grande importância para o aprimoramento do pacto federativo brasileiro. Considerando, porém, que a regra de transição introduzida pela Lei Complementar nº 198, de 2023, é incompatível com a nova regra, a emenda substitutiva também propõe a revogação do art. 5º-A da Lei Complementar nº 91, de 1997. Ressalte-se que a Consultoria Legislativa recém-apontou que esse artigo acabará por prejudicar muitas das prefeituras que pretendia beneficiar, o que torna ainda mais urgente a sua supressão. De qualquer maneira, a nova transição terá como ponto de partida os coeficientes em vigor no exercício em que se der a publicação do novo marco legal. Dessa forma, não haverá sobressaltos no rateio do FPM-Interior.

Acerca do seu impacto financeiro e orçamentário, o projeto não gera ônus para a União. Como apontado anteriormente, o montante rateado pelo FPM é fixo, resultante de uma determinação constitucional. Com isso, não há qualquer inobservância das disposições do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e da Lei nº 14.791, de 2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para 2024).

III – VOTO

Em face do exposto, voto pela aprovação do PLP nº 91, de 2019, na forma da emenda substitutiva a seguir:

EMENDA Nº – CAE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 91, DE 2019

Altera os arts. 91 e 92 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, o art. 2º do Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981, o art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e o art. 3º da Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, para instituir nova metodologia de cálculo e novo calendário de divulgação dos coeficientes de participação no FPM-Interior, e dá outras disposições.

Art. 1º Os arts. 91 e 92 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 91.**

.....
 § 2º A distribuição da parcela a que se refere o item II deste artigo, deduzido o percentual referido no art. 3º do Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981, far-se-á atribuindo-se a cada Município os seguintes coeficientes individuais de participação:

I – 0,6 para municípios com 1 habitante, somando-se 0,00003533568 por habitante adicional para os municípios com até 16.980 habitantes;

II – 1,2 para municípios com 16.981 habitantes, somando-se 0,000029446 por habitante adicional para os municípios com até 50.940 habitantes;

III – 2,2 para municípios com 50.941 habitantes, somando-se 0,000019631 por habitante adicional para os municípios com até 101.880 habitantes;

IV – 3,2 para municípios com 101.881 habitantes, somando-se 0,000014723 por habitante adicional para os municípios com até 156.216 habitantes;

V – 4,0 para municípios com população igual ou superior a 156.217 habitantes.

.....” (NR)

“**Art. 92.** O Tribunal de Contas da União comunicará ao Banco do Brasil S.A., até o último dia útil do mês de março de cada exercício financeiro, os coeficientes individuais de participação nos fundos previstos no art. 159, inciso I, alíneas *a, b, d, e e f*, da Constituição Federal que prevalecerão no exercício subsequente.

Parágrafo Único. Far-se-á nova comunicação quando houver, transcorrido o prazo fixado no *caput*, criação, fusão, incorporação ou desmembramento de Estado ou Município para vigorar no exercício subsequente.” (NR)

Art. 2º O *caput* do art. 2º do Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 2º** Fica criada a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios FPM, destinada, exclusivamente, aos Municípios com população a partir de 142.633 habitantes.

.....” (NR)

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

“**Art. 102.** A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) fará publicar no Diário Oficial da União, para os fins previstos no inciso VI do art. 1º desta Lei, a relação das populações até 31 de dezembro de cada ano.

.....
§ 3º Far-se-á nova comunicação sempre que houver, transcorrido o prazo fixado no *caput*, a criação, fusão, incorporação ou desmembramento de Estado ou Município a ser implantado no exercício subsequente.

§ 4º Os interessados, dentro do prazo de trinta dias da publicação, poderão apresentar reclamações fundamentadas à entidade referida no *caput*, que decidirá conclusivamente.

§ 5º Até o último dia útil de fevereiro de cada ano, a entidade referida no *caput* encaminhará ao Tribunal de Contas da União a relação referida neste artigo.” (NR)

Art. 4º O art. 3º da Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 3º** Os Municípios com população a partir de 142.633 habitantes participarão da Reserva do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, prevista no art. 2º do Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.” (NR)

Art. 5º A sistemática instituída pelo art. 1º desta Lei Complementar observará, até a sua plena eficácia, período de transição de dez exercícios, a contar do segundo exercício subsequente ao da publicação desta Lei Complementar, durante o qual serão observados os seguintes procedimentos:

I – o Tribunal de Contas da União fará publicar anualmente:

a) os coeficientes individuais de participação na parcela a que se refere o inciso II do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, deduzido o percentual referido no art. 3º do Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981, em vigor no exercício em que se der a publicação desta Lei Complementar;

b) os coeficientes equivalentes aos da alínea *a* obtidos na forma dos arts. 91 e 92 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966; e

c) a diferença, a maior ou a menor, entre os coeficientes discriminados conforme as alíneas *a* e *b*.

II – a diferença calculada na forma da alínea *c* do inciso I sofrerá, nos exercícios subsequentes ao da publicação desta Lei Complementar, a incidência dos seguintes redutores:

- a) 1/10 no segundo exercício;
- b) 2/10 no terceiro exercício;
- c) 3/10 no quarto exercício;
- d) 4/10 no quinto exercício;
- e) 5/10 no sexto exercício;
- f) 6/10 no sétimo exercício;
- g) 7/10 no oitavo exercício;
- h) 8/10 no novo exercício; e
- i) 9/10 no décimo exercício.

III – o Tribunal de Contas da União atribuirá a cada município o coeficiente discriminado na forma da alínea *a* do inciso I, combinado com o redutor definido no inciso II;

IV – após o décimo exercício subsequente ao da publicação desta Lei Complementar, os coeficientes serão apurados tão somente na forma da alínea *b* do inciso I.

Art. 6º No primeiro exercício subsequente ao da publicação desta Lei Complementar, o Tribunal de Contas da União publicará os coeficientes individuais de participação no fundo previsto no art. 159, inciso I, alíneas *b*, *d*, *e* e *f*, da Constituição Federal até o dia 30 de junho.

Art. 7º Ficam revogados os seguintes dispositivos:

I – os incisos I e II do art. 92 da Lei nº 5.172, de 5 de outubro de 1966;

II – os incisos I e II do art. 102 da Lei nº 8.433, de 16 de julho de 1992;

III – os §§ 1º e 2º do art. 3º da Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997; e

IV – em 31 de dezembro do exercício subsequente ao da publicação desta Lei Complementar, o art. 5º-A da Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997.

Art. 8º Esta Lei Complementar entra em vigor em 1º de janeiro do primeiro exercício que se seguir ao da sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do segundo exercício.

Sala da Comissão,

Senador **VANDERLAN CARDOSO**,
Presidente

Senador **JAQUES WAGNER**,
Relator