

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 005.604/2018-4

Natureza(s): Representação

Interessado: Tribunal de Contas da União

Representação legal: não há

SUMÁRIO: PROJETO DE DECISÃO NORMATIVA. CÁLCULO DOS COEFICIENTES INDIVIDUAIS DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL NOS RECURSOS REFERIDOS NO ART. 159, INCISO I, ALÍNEA "A", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PARA O EXERCÍCIO DE 2019. APROVAÇÃO. COMUNICAÇÃO AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental (peça 3), cuja proposta de encaminhamento contou a anuência do secretário-substituto daquela unidade técnica:

“Tratam os autos da elaboração do anteprojeto de decisão normativa que fixa, para o exercício de 2019, os coeficientes individuais de participação no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), de que trata a alínea “a” do inciso I do art. 159 da Constituição Federal, considerando que cabe ao TCU efetuar o cálculo das quotas referentes aos fundos constitucionais especificados no art. 161, parágrafo único, da Constituição Federal.

2. A matéria, portanto, tem assento constitucional, estando circunscrita pelos arts. 159, inciso I, alínea “a”, e § 1º, com a redação dada pela Emenda Constitucional 55, de 20/9/2007, e 161, incisos II e III e parágrafo único, in verbis:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e oito por cento na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

(...)

§ 1º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

(...)

Art. 161. Cabe à lei complementar:

(...)

II - 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, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;

III - dispor sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das participações previstas nos arts. 157, 158 e 159.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.

3. A competência do TCU para calcular as quotas dos fundos de participação encontra-se ainda explicitada no art. 5º da Lei Complementar 62, de 28/12/1989, e no art. 1º, inciso VI, da Lei 8.443, de 16/7/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), transcritos a seguir:

Lei Complementar 62/1989

Art. 5º O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos Fundos de Participação e acompanhará, junto aos órgãos competentes da União, a classificação das receitas que lhes dão origem.

Lei 8.443/1992

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

(...)

VI - efetuar, observada a legislação pertinente, o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal, fiscalizando a entrega dos respectivos recursos.

4. No que diz respeito aos critérios de distribuição do FPE, foi publicada, no Diário Oficial da União de 18/7/2013, a Lei Complementar 143, de 17/7/2013, que alterou a Lei Complementar 62/1989, a Lei 5.172, de 25/10/1966 (Código Tributário Nacional) e a Lei 8.443/1992, e revogou dispositivos da Lei 5.172/1966.

5. De acordo com o disposto no art. 2º da LC 62/1989, com a redação dada pela LC 143/2013:

Art. 2º Os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), observado o disposto no art. 4º, serão entregues da seguinte forma:

I - os coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal no FPE a serem aplicados até 31 de dezembro de 2015 são os constantes do Anexo Único desta Lei Complementar;

II - a partir de 1º de janeiro de 2016, cada entidade beneficiária receberá valor igual ao que foi distribuído no correspondente decêndio do exercício de 2015, corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou outro que vier a substituí-lo e pelo percentual equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) da variação real do Produto Interno Bruto nacional do ano anterior ao ano considerado para base de cálculo;

III - também a partir de 1º de janeiro de 2016, a parcela que superar o montante especificado no inciso II será distribuída proporcionalmente a coeficientes individuais de participação obtidos a partir da combinação de fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária, assim definidos:

a) o fator representativo da população corresponderá à participação relativa da população da entidade beneficiária na população do País, observados os limites superior e inferior de, respectivamente, 0,07 (sete centésimos) e 0,012 (doze milésimos), que incidirão uma única vez nos cálculos requeridos;

b) o fator representativo do inverso da renda domiciliar per capita corresponderá à participação relativa do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária na soma dos inversos da renda domiciliar per capita de todas as entidades.

§ 1º *Em relação à parcela de que trata o inciso III do caput, serão observados os seguintes procedimentos:*

I - a soma dos fatores representativos da população e a dos fatores representativos do inverso da renda domiciliar per capita deverão ser ambas iguais a 0,5 (cinco décimos), ajustando-se proporcionalmente, para esse efeito, os fatores das entidades beneficiárias;

II - o coeficiente individual de participação será a soma dos fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária, observados os ajustes previstos nos incisos III e IV deste parágrafo;

III - os coeficientes individuais de participação das entidades beneficiárias cujas rendas domiciliares per capita excederem valor de referência correspondente a 72% (setenta e dois por cento) da renda domiciliar per capita nacional serão reduzidos proporcionalmente à razão entre o excesso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária e o valor de referência, observado que nenhuma entidade beneficiária poderá ter coeficiente individual de participação inferior a 0,005 (cinco milésimos);

IV - em virtude da aplicação do disposto no inciso III deste parágrafo, os coeficientes individuais de participação de todas as entidades beneficiárias deverão ser ajustados proporcionalmente, de modo que resultem em soma igual a 1 (um).

§ 2º *Caso a soma dos valores a serem distribuídos, nos termos do inciso II do caput, seja igual ou superior ao montante a ser distribuído, a partilha dos recursos será feita exclusivamente de acordo com o referido inciso, ajustando-se proporcionalmente os valores.*

§ 3º *Para efeito do disposto neste artigo, serão considerados os valores censitários ou as estimativas mais recentes da população e da renda domiciliar per capita publicados pela entidade federal competente.*

6. *Assim, foram mantidos, até 31/12/2015, os coeficientes de participação dos estados e do Distrito Federal no FPE constantes do Anexo Único da LC 62/1989 e, a partir de 2016, os recursos do FPE começaram a ser distribuídos com base nos novos critérios estabelecidos pela LC 143/2013, constantes dos incisos II e III do art. 2º da LC 62/1989 e detalhados nos §§ 1º, 2º e 3º do referido artigo.*

7. *Para que tal rateio seja realizado, o Tribunal deve fixar as quotas de participação no FPE com base na população e na renda domiciliar per capita de cada unidade da federação, sendo os dados populacionais obtidos como decorrência do cumprimento, pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da norma legal estabelecida pelo art. 102, inciso I, da Lei 8.443/1992, alterado pela Lei Complementar 143/2013, que dispõe, in verbis:*

Art. 102. Entidade competente do Poder Executivo federal fará publicar no Diário Oficial da União, para os fins previstos no inciso VI do art. 1º desta Lei, a relação das populações:

I - até 31 de dezembro de cada ano, no caso dos Estados e do Distrito Federal;

II - até 31 de agosto de cada ano, no caso dos Municípios.

8. *Em relação ao prazo para o TCU comunicar ao Banco do Brasil os coeficientes individuais de participação no FPE que vigorarão no exercício subsequente, cabe ressaltar que o art. 2º da LC 143/2013 alterou o art. 92 da Lei 5.172/1966, modificando o prazo relativo aos coeficientes do FPE para o último dia útil do mês de março de cada exercício financeiro, mas mantendo o prazo relativo aos coeficientes do FPM (último dia útil de cada exercício financeiro). Com as alterações, o referido dispositivo passou a vigorar com a seguinte redação:*

Art. 92. O Tribunal de Contas da União comunicará ao Banco do Brasil S.A., conforme os prazos a seguir especificados, os coeficientes individuais de participação nos fundos

previstos no art. 159, inciso I, alíneas “a”, “b” e “d”, da Constituição Federal que prevalecerão no exercício subsequente:

I - até o último dia útil do mês de março de cada exercício financeiro, para cada Estado e para o Distrito Federal;

II - até o último dia útil de cada exercício financeiro, para cada Município.

Parágrafo único. Far-se-á nova comunicação sempre que houver, transcorrido o prazo fixado no inciso I do caput, a criação de novo Estado a ser implantado no exercício subsequente.

9. O Regimento Interno do TCU, aprovado por meio da Resolução - TCU 246, de 30/11/2011, disciplina o cálculo dos coeficientes pelo Tribunal em seu art. 290, mas ainda não está atualizado em relação às alterações introduzidas pela LC 143/2013, conforme transcrito a seguir:

Art. 290. O Tribunal, até o último dia útil de cada exercício, fixará e publicará os coeficientes individuais de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), e no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), para vigorarem no exercício subsequente.

Parágrafo único. Os coeficientes individuais de participação serão calculados na forma e critérios fixados em lei e com base em dados constantes da relação que deverá ser encaminhada ao Tribunal até 31 de outubro de cada ano pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

10. Já o art. 292 do Regimento Interno assim dispõe sobre eventuais contestações apresentadas pelos interessados:

Art. 292. As unidades federadas disporão de trinta dias, a partir da publicação referida nos arts. 290 e 291, para apresentar contestação, juntando desde logo as provas em que se fundamentar.

Parágrafo único. O Tribunal deverá manifestar-se sobre a contestação mencionada neste artigo no prazo de trinta dias, contados da data do seu recebimento.

11. Portanto, para que esse dispositivo possa ser atendido em sua plenitude e os recursos porventura interpostos possam ser tempestivamente analisados pela Semag, propõe-se determinação à Segecex no sentido de alertar as Secretarias de Controle Externo nos estados sobre a necessidade de encaminhar imediatamente à Semag os recursos interpostos para retificação dos coeficientes individuais de participação no FPE publicados, independentemente da data de recebimento.

12. A fim de disciplinar os procedimentos relativos ao cálculo dos coeficientes de participação, ao acompanhamento e à fiscalização da entrega dos recursos dos fundos de que trata o parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal, foi editada a Instrução Normativa - TCU 75, de 9/12/2015, em substituição à Instrução Normativa - TCU 31, de 24/11/1999, que se encontrava desatualizada diante das alterações legais.

13. De acordo com o disposto no § 1º do art. 3º da IN 75/2015, o IBGE poderá, a seu critério, publicar as populações dos estados e do Distrito Federal na mesma data das populações dos municípios, efetuando nova publicação das populações dos estados e do Distrito Federal apenas no caso de haver alterações após a publicação original. Como não houve alterações, os dados populacionais utilizados são os mesmos já encaminhados a este Tribunal por meio do Ofício IBGE/PR 425, de 30/10/2017, com data de referência em 1º/7/2017, os quais haviam sido publicados no DOU, Seção 1, de 30/8/2017 (peça 1).

14. *Em relação à renda domiciliar per capita, o § 6º do mesmo art. 3º fixou o prazo de 28 de fevereiro de cada ano para o IBGE informar os dados ao TCU. Assim, o IBGE encaminhou, por meio de mensagem eletrônica de 28/2/2018, arquivo contendo os valores dos rendimentos domiciliares per capita 2017 para o Brasil e as unidades da federação, calculados com base nas informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), acompanhados das seguintes informações (peça 2):*

A PNAD Contínua é uma pesquisa domiciliar que, a cada trimestre, capta informações socioeconômicas e demográficas em cerca de 211 mil domicílios, em aproximadamente 16 mil setores censitários, distribuídos em cerca de 3,5 mil municípios.

A amostra da pesquisa foi planejada para produzir trimestralmente informações sobre a força de trabalho, associadas a características demográficas e de educação. Também, abrange a produção de resultados anuais para temas suplementares permanentes e para outros temas, com periodicidade maior a ser definida.

A abrangência geográfica da pesquisa é: Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação, 20 Regiões Metropolitanas que contêm Municípios das Capitais (Manaus, Belém, Macapá, São Luís, Fortaleza, Natal, João Pessoa, Recife, Maceió, Aracaju, Salvador, Belo Horizonte, Vitória, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Vale do Rio Cuiabá, e Goiânia), Municípios das Capitais e Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina.

(...)

O rendimento domiciliar per capita (...) foi calculado como a razão entre o total dos rendimentos domiciliares (em termos nominais) e o total dos moradores. Nesse cálculo, são considerados os rendimentos de trabalho e de outras fontes. Todos os moradores são considerados no cálculo, inclusive os moradores classificados como pensionistas, empregados domésticos e parentes dos empregados domésticos. Os valores foram obtidos a partir dos rendimentos brutos de trabalho e de outras fontes, efetivamente recebidos no mês de referência da pesquisa, acumulando as informações das primeiras entrevistas do 1º, 2º, 3º e 4º trimestres da PNAD Contínua que compõem o ano de 2017.

(...)

Na PNAD Contínua, cada domicílio selecionado para participar da amostra é pesquisado durante cinco trimestres consecutivos, sendo uma única vez a cada trimestre. Esse esquema possibilita a investigação de temas em determinado trimestre ou, anualmente, em determinada entrevista ao longo de quatro trimestres. Por exemplo, os resultados de um tema podem ser obtidos pela acumulação das informações dos domicílios em que se realiza a primeira entrevista no 1º, 2º, 3º e 4º trimestres de determinado ano. Dessa forma, ao longo de um ano civil, acumulam-se 80% da amostra (aproximadamente 169 mil domicílios no ano de 2017).

15. *A partir dos dados de população e renda domiciliar per capita enviados pelo IBGE, procedeu-se ao cálculo do coeficiente de participação no FPE para cada unidade da federação. Seguindo os princípios estabelecidos no item 9.2 do Acórdão 196/2003-TCU-Plenário, de 12/3/2003, a apresentação dos coeficientes foi elaborada de modo a propiciar maior transparência ao processo. Assim, o Anexo II do anteprojeto de decisão normativa detalha a memória de cálculo dos coeficientes, a partir dos dados encaminhados pelo IBGE, e o Anexo III apresenta a metodologia utilizada nesses cálculos.*

16. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo com base no art. 74 do RITCU, o encaminhamento ao Gabinete da Presidência, para*

proceder ao sorteio do relator, e o posterior envio ao Gabinete do relator sorteado, com proposta de o Tribunal:

a) conhecer da presente representação, nos termos do inciso VI do art. 237 do Regimento Interno;

b) aprovar o anteprojeto de decisão normativa que cuida dos coeficientes individuais de participação no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), previsto na alínea “a” do inciso I do art. 159 da Constituição Federal, anexo aos autos, elaborado de acordo com a legislação pertinente, para vigorar no exercício de 2019, acompanhado dos seguintes anexos:

Anexo I - FPE - Coeficientes de participação dos Estados e do Distrito Federal;

Anexo II - FPE - Memória de cálculo dos coeficientes;

Anexo III - FPE - Nota explicativa.

c) encaminhar cópia do acórdão e da decisão normativa que vier a ser aprovada, bem como do relatório e do voto que os fundamentarem, aos presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, ao ministro de Estado da Fazenda, ao ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao presidente do Banco do Brasil S/A e ao presidente da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

d) determinar à Segecex que alerte as Secretarias de Controle Externo nos estados sobre a necessidade de encaminhar imediatamente para a Secretaria de Macroavaliação Governamental eventuais recursos administrativos interpostos, com base no art. 292 do Regimento Interno do Tribunal, para retificação dos coeficientes individuais de participação publicados, relativos ao FPE do exercício de 2019, independentemente da data de recebimento;

e) encerrar o presente processo.”

É o relatório.