
**MUNICÍPIOS DE CAMPOS BELOS/GO E TOUROS/RN -
QUOTAS REFERENTES À DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS
RELATIVOS A FUNDOS CONSTITUCIONAIS**

Contestação

Ministro-Relator Benjamin Zymler

Grupo II - Classe VII - Plenário

TC- 016.530/2000-8

Natureza: Contestação (art. 4º, § 2º, da IN/TCU nº 31/1999)

Entidade: Municípios de Campos Belos/GO e Touros/RN

Interessados: Aurolino José dos Santos Ninha (Prefeito) e Josemar França (Prefeito)

Ementa: Contestação de que trata a IN/TCU nº 31/99. Conhecimento da peça interposta pelo Prefeito de Campos Belos/GO. Intempestividade da contestação oferecida pelo Prefeito de Touros/RN. Observância, por parte do Tribunal, das normas vigentes. Possibilidade de utilização excepcional de dados encaminhados após o prazo legal, com vistas a assegurar o mandamento constitucional. Procedência. Determinação à Unidade Técnica competente para refazer os cálculos dos coeficientes mencionados. Ciência aos interessados.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a bem lançada instrução a cargo do AFCE Walter Facó Bezerra, da Secretaria de Recursos, com a qual manifestou-se de acordo o titular daquela Unidade Técnica:

“Cuidam os autos de Pedidos de Reexame apresentados pelos Municípios de Campos Belos–GO e Touros–RN, representados pelos seus Prefeitos, Srs. Aurolino José dos Santos Ninha e Josemar França, contra a Decisão nº 1.121/2000, proferida pelo Pleno do Tribunal em 13/12/2000, com apoio nas razões expostas na peças recursais de fls. 01 a 15 e 35 a 39, respectivamente.

I – HISTÓRICO

2. Como decorrência do cumprimento de previsão constitucional (parágrafo único do art. 161), tratam os autos dos trabalhos conducentes à fixação, pelo Tribunal, para o exercício de 2001, das quotas referentes à distribuição dos recursos – previstos no art. 159, inciso I, alíneas a, b e c da Constituição Federal – relativos

aos Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal–FPE, Fundo de Participação dos Municípios–FPM e Fundos de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, bem como à Reserva instituída pelo Decreto-Lei nº 1.881/81.

3. Ao atender o que estabelece o § 2º do art. 102 da Lei Orgânica do TCU, a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE encaminhou ao Tribunal o Ofício nº 598/PR, de 27/10/2000, contendo, em disquete, as estimativas de populações residentes para Brasil, Unidades da Federação e Municípios, com data de referência em 1/7/2000 (vol. principal, fl. 01). Para os Municípios de Campos Belos–GO e Touros–RN, ora recorrentes, foram informadas, respectivamente, as populações de 16.203 e 21.420 residentes (vol. principal, fls. 141 e 57).

4. A seguir, por meio do Ofício nº 633/PR, de 14/11/2000, o IBGE, ao remeter ao Tribunal os resultados iniciais do Censo 2000 referentes às populações dos novos Municípios, informou que os Dados Preliminares do citado Censo seriam publicados na segunda quinzena de dezembro de 2000 (vol. principal, fl.02).

5. Atendendo solicitação da então 11ª Secex, o IBGE encaminhou ao TCU, por intermédio do Ofício nº 648/PR, de 29/11/2000, a metodologia adotada para as estimativas populacionais do Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação e Municípios (vol. principal, fl. 19). Novo Ofício do IBGE (nº 51/GRP, de 6/12/2000; vol. principal, fl. 21) enviou ao Tribunal exemplares das estimativas da população residente em 1º/7/2000.

6. Consta também dos presentes autos o Relatório e o Voto que conduziram à Decisão nº 853/2000-TCU-Plenário, na qual – diante de solicitação do presidente do IBGE no sentido de que “o Tribunal receba os dados oficiais para cálculo dos coeficientes em prazo diverso do estabelecido em lei, bem como de que receba em substituição aos dados encaminhados no presente exercício os dados a serem remetidos no início do exercício seguinte, para vigorarem imediatamente” – o Tribunal, concluindo pela impossibilidade de acolher a reivindicação, decidiu esclarecer ao presidente do IBGE que “cabe à instituição a qual dirige cumprir as determinações legais cabíveis quanto ao envio dos dados oficiais a esta Corte para cálculo dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios” (vol. principal, fls. 163/8).

7. Em Sessão de 13/12/2000, o Pleno do Tribunal adotou a Decisão nº 1.121/2000 que, entre outros pontos, aprovou Projeto que veio a redundar na Decisão Normativa nº 37/2000 que fixa, para o exercício de 2001, os coeficientes a serem utilizados no cálculo das quotas referentes ao FPE e FPM, bem como aos recursos para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (vol. principal, fls. 261/2). O anexo VIII da referida Decisão Normativa mostra que os coeficientes do FPM para os Municípios de Campos Belos–GO e Touros–RN foram fixados, respectivamente, em 1,0 e em 1,4 (vol. principal, fls. 298 e 372).

II – ADMISSIBILIDADE

8. O Sr. Secretário de Recursos realizou, à fl. 22, o exame de admissibilidade da peça apresentada pelo Município de Campos Belos–GO.

9. Quanto ao recurso apresentado pelo Município de Touros–RN, apenas duas situações o distinguem em relação ao de Campos Belos: o correto enquadramento legal (Pedido de Reexame, previsto no art. 48 da LO/TCU e no art. 230 do RI/TCU) e a sua extemporaneidade, visto que excedeu o prazo legal de 15 dias (o recurso deu entrada na SECEX-RN em 21/3/2001, enquanto que a Decisão recorrida foi publicada no D.O.U em 28/12/2000 – fls. 35 e 06).

10. Em virtude desse último aspecto, entendemos que o recurso não merece ser conhecido, pois intempestivo. De qualquer forma, diante da possibilidade de o Tribunal vir a relevar a intempestividade, analisaremos conjuntamente, a seguir, o mérito dos dois recursos.

III – MÉRITO

11. Examinemos, inicialmente, os argumentos trazidos pelo Município de Campos Belos–GO. O recurso é composto por duas peças que se complementam: o pedido inicial de fls. 01 a 09 e o termo aditivo de fls. 10 a 15. Na peça inicial, o recorrente afirma que na fixação dos coeficientes de participação de cada um dos municípios considerou-se os dados (de população e de renda per capita) produzidos, por estimativa, pelo IBGE, uma vez que o censo demográfico ainda se encontrava em andamento. Alega que, dessa forma, isto é, com base em dados estimados da população – 16.203 habitantes – é que foi estabelecido para o Município o coeficiente de 1,0.

12. Menciona o recorrente que o próprio IBGE, ainda no exercício anterior (ano 2000), encaminhou ao TCU, por meio do Ofício nº 598/PR, de 26/12/2000, dados censitários preliminares nos quais a população do Município de Campos Belos foi retificada para 17.034 habitantes, o que elevaria de 1,0 para 1,2 o seu coeficiente de participação. Acresce o recorrente que tal elevação é de “fundamental importância para as finanças deste Município pobre do nordeste goiano, cuja principal e quase única fonte de renda é o FPM” (fl. 01).

13. Citando trecho do Voto condutor da Decisão recorrida, que declara a possibilidade de ocorrência de algumas inconsistências na fixação dos coeficientes (por serem, os dados populacionais enviados pelo IBGE, estimados e pendentes de confirmação no Censo Demográfico de 2000), a recorrente – embora reconhecendo que o Tribunal tenha fixado os coeficientes de participação do FPM dentro do prazo legal – requer que o TCU receba o recurso interposto para retificar o coeficiente de participação do Município de Campos Belos de 1,0 para 1,2, em razão do elevado caráter social e do interesse público do pleito.

14. Ao aditar o recurso, o Município recorrente faz referência à Decisão nº 853/2000-TCU-Plenário (TC-011.229/2000-8) que, diante do estabelecido no § 2º do art. 102 da Lei Orgânica do Tribunal e no art. 92 do Código Tributário Nacional–

CTN, assentou que o prazo concedido ao IBGE para a remessa dos dados necessários à fixação dos coeficientes do FPM (31 de outubro de cada ano) não pode ser dilatado, nem alterados os coeficientes após o início do exercício para o qual tenham sido fixados.

15. Lembra, a seguir, que o IBGE somente fornece dados censitários ao TCU a cada decênio (pois que o recenseamento só é realizado a cada dez anos), sendo que os demais dados são repassados, por estimativas, até 31 de outubro de cada ano. Acresce que “a revisão dos coeficientes do FPM era prevista em lei para ser feita de 5 em 5 anos” e que “a Lei Complementar nº 59, de 22 de dezembro de 1988, já determinara a revisão anual” (fl. 12).

16. Apoiando-se em lições de Bento José Bugarin, acerca dos princípios da razoabilidade (“busca assegurar a aplicação da lei pelo administrador de forma sensata e prudente, evitando-se o surgimento de situações bizarras”) e da proporcionalidade (“exige que a atividade administrativa seja exercida na extensão e intensidade proporcionais ao necessário para o atingimento da finalidade de interesse público”), e de Hely Lopes Meirelles e Bielsa e Bonnard, acerca do princípio da legalidade – que impõe à atividade do administrador público, vinculada ou discricionária, o direcionamento ao fim legal, que, em última análise, coincide com o bem comum –, o recorrente solicita que o Tribunal dê ao Município de Campos Belos tratamento similar ao que foi adotado em relação aos municípios novos, bem como àqueles que lhes cederam população (fl. 13).

17. Quanto a essa solicitação, lembra o recorrente que o Tribunal, quando aprovou a Decisão Normativa nº 37/2000, “fixou os coeficientes para o exercício de 2001, com base nos dados estimativos, exceto para os novos municípios e para os que lhes cederam população, os quais tiveram seus coeficientes fixados com base nos dados censitários posteriormente fornecidos” (fl. 12).

18. Acrescenta, por fim, o recorrente que o IBGE, ao enviar dados preliminares do censo – “após 31 de outubro de 2000, mas dentro do exercício” –, inclui entre eles os municípios que “tiveram sua população significativamente aumentada com reflexo no coeficiente individual de participação no FPM, entre os quais está o Município de Campos Belos”, no entanto, esses dados censitários “não foram considerados para efeito de fixação do coeficiente adequado, tal como nos demais casos excepcionados, conquanto fornecidos antes de findo o exercício 2000”. Assim, entende o recorrente que o Tribunal poderá aplicar ao Município de Campos Belos “igual entendimento adotado a Municípios novos e àqueles que lhes cederam população, eis que, no pertinente fornecimento de dados pelo IBGE, a Lei não estabeleceu qualquer distinção” (fl. 12).

19. O recurso trazido ao Tribunal pelo Município de Touros–RN aborda fundamentalmente, ainda que de forma mais concisa, as mesmas questões. Assim, alega que serviu de parâmetro para a aprovação da Decisão recorrida, os dados populacionais produzidos pelo IBGE com base em estimativa elaborada em agosto do ano 2000, que, para o Município recorrente, estipulava uma população de 21.420 residentes e, como decorrência, levou o TCU a enquadrá-lo no coeficiente 1,2. Deduz

que, como o IBGE divulgou, ainda naquele ano, o resultado do Censo Demográfico de 2000 – que estabeleceu para o Município de Touros uma população equivalente a 28.597 habitantes –, o recorrente estaria habilitado legalmente à percepção de recursos com base no coeficiente 1,4.

20. Alegando, ainda, que esta Corte, em outros julgados que menciona, já decidiu “pela modificação de suas Decisões Normativas e Resoluções fixadoras de coeficientes de Municípios, corrigindo as distorções verificadas” (fls. 36 e 37), o recorrente finda por pleitear a retificação da população do Município de Touros–RN para 28.597 habitantes e, como consequência, de seu coeficiente para 1,4.

21. Passemos à análise das questões suscitadas pelos recorrentes. Diga-se, desde logo, que embora o IBGE, ao encaminhar ao Tribunal o Ofício referido no item 4, tenha alertado para a possibilidade de os dados apresentarem diferenças em relação aos do Censo 2000, a população efetivamente informada foi a de 16.203 habitantes para o Município de Campos Belos e a de 21.420 habitantes para o Município de Touros (vol. principal, fls. 141 e 57).

22. Esses Municípios, ao tempo das informações prestadas pelo IBGE, configuravam-se como regularmente instalados e não sujeitos a desmembramento. Os dados referentes a municípios enquadrados nessa situação deveriam ser repassados – e foram – ao TCU até o final de outubro do ano 2000. Assim, a situação dos Municípios recorrentes, já regularmente instalados no ano da Decisão questionada, por ser distinta, não pode ser equiparada a dos municípios novos, nem a daqueles que lhes cederam população.

23. A propósito desse ponto, o Sr. Secretário de Macroavaliação Governamental, ao realizar análise prévia do recurso sob exame, às fls. 16/21, apropriadamente afirma:

“Sobre o fenômeno observado, qual seja: de o TCU utilizar outros dados que não aqueles enviados pelo IBGE até 31 de outubro de 2000 por motivo da criação de novos municípios; deve-se observar inicialmente que o IBGE não informou até esta data as populações dos municípios novos, bem como daqueles que lhes cediam população, somente o fazendo em termos de novembro daquele exercício, sendo portanto, impossível para o Tribunal utilizar os dados informados pelo IBGE até a referida data limite para fazer os cálculos de coeficientes de FPM para esses municípios” (fl. 20).

(...)

“Não obstante a argumentação apresentada pelo signatário, o que se verifica no caso em exame é a adoção pelo Tribunal, em caráter excepcional, de dados apresentados pelo IBGE em data posterior a 31 de outubro de 2000, com vistas, única e exclusivamente, a não prejudicar os novos municípios no início de suas administrações, não podendo essa forma de manifestação se estender aos demais municípios que tiveram seus coeficientes calculados com base nos dados enviados pelo IBGE ao TCU até 31 de outubro de 2000, em observância ao disposto no § 2º do art. 102 da Lei nº 8.443/92” (fl. 21).

24. A base para a realização dos cálculos dos coeficientes atribuídos aos municípios do interior – caso de Campos Belos e de Touros – é a população, atualizada e encaminhada oficialmente pela Fundação IBGE ao Tribunal, no prazo legal previsto no § 2º do art. 102 da Lei nº 8.443/92 (até 31 de outubro de cada ano).

25. De fato, o art. 1º e seu § 1º da Lei Complementar nº 91, de 22/12/97, estabelecem:

Art. 1º – Fica atribuído aos Municípios, exceto os de Capital, coeficiente individual no Fundo de Participação dos Municípios – FPM, segundo seu número de habitantes, conforme estabelecido no § 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.

§ 1º – Para os efeitos deste artigo, consideram-se os Municípios regularmente instalados, fazendo-se a revisão de suas quotas anualmente, com base nos dados oficiais de população produzidos pela Fundação Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, nos termos do § 2º do art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

26. A tabela de coeficientes utilizada para classificar os Municípios recorrentes é a que consta da fl. 272 do volume principal. A elaboração dessa tabela decorre da aplicação direta das regras contidas no § 2º do art. 91 da Lei nº 5.172/66 (Código Tributário Nacional), segundo a redação que lhe deu o Decreto-Lei nº 1.881/81 (fls. 182/3). Como a população informada pelo IBGE para o Município de Campos Belos foi de 16.203 habitantes e de 21.420 habitantes para o Município de Touros, o enquadramento deu-se, respectivamente, nos coeficientes 1,0 e 1,2.

27. O Voto do Sr. Ministro-Relator Bento Bugarin – referido no item 6 desta instrução – que conduziu à Decisão nº 853/2000-TCU-Plenário, assevera:

“A legislação que regula a matéria não permite a este Tribunal que dilate o prazo em que lhe devam ser remetidos pelo IBGE os dados necessários à fixação dos coeficientes do FPM. Assim é que o § 2º do art. 102 da Lei Orgânica desta Corte estipula a data de 31 de outubro de cada ano como termo final para a remessa de tais dados, sem que haja nenhuma previsão legal autorizando o elástico do prazo indicado.

Da mesma sorte, também não é consentido ao Tribunal alterar os coeficientes do FPM após o início do exercício para o qual tenham sido fixados, consoante o disposto no art. 92 da Lei nº 5.172/66 (Código Tributário Nacional).

Conforme assinalam o IBGE e a mencionada Unidade Técnica, os dados encaminhados por aquela fundação podem provir tanto de recenseamento, desde que informados ao Tribunal **dentro prazo legal**, quanto de – e é o que ocorre na maioria das vezes – estimativas efetivadas por aquela entidade. **Os dados, em ambas as hipóteses, serão os oficiais.**” (vol. principal, fls. 166/7)

28. Por sua vez, o art. 92 do CTN estabelece que “até o último dia útil de cada exercício, o Tribunal de Contas da União comunicará ao Banco do Brasil S.A. os coeficientes individuais de participação de cada Estado e do Distrito Federal (...), e de cada Município, calculados na forma do disposto no art. 91, que

prevalecerão para todo o exercício subsequente” (grifamos). Como se vê, a legislação é taxativa: comunicados os coeficientes ao Banco do Brasil, não há hipótese legal para que o Tribunal os reveja, devendo tais coeficientes ter vigência durante todo o exercício seguinte, no caso, o ano corrente.

29. Ao afirmar, em seu Voto, que algumas inconsistências poderiam ser encontradas na fixação dos coeficientes (em razão de serem estimados os dados enviados pelo IBGE), o Sr. Ministro-Relator Guilherme Palmeira não estava abrindo brechas para revisões dos referidos coeficientes no presente exercício. Na verdade, ao reportar-se à qualidade dos dados fornecidos pelo IBGE, constatava uma realidade que, em face da rigidez das normas regentes da matéria (reafirmada, logo a seguir, no próprio Voto do Sr. Relator), naquele momento, o Tribunal não podia modificar. A nosso ver, as colocações do Sr. Ministro-Relator dirigiam-se ao IBGE e exprimiam o desejo de que, em futuros exercícios, os dados necessários à fixação dos coeficientes dessem entrada no Tribunal com maior grau de precisão.

30. Ademais, na forma do § 1º do art. 102 da LO/TCU, os interessados, no caso as prefeituras, dispõem do prazo de 20 dias, a partir da publicação da relação das populações dos Municípios (feita pelo IBGE até 31 de agosto de cada ano), para “apresentar reclamações fundamentadas à Fundação IBGE, que decidirá conclusivamente” (grifamos). Assim, o texto legal atribui ao IBGE a prerrogativa de receber e decidir a respeito de quaisquer reclamações referentes à fixação da relação das populações, especialmente quanto ao número de habitantes, por ser, para a fixação dos coeficientes do FPM, o dado mais relevante.

31. Como as datas são peremptórias e taxativas não há como atender a pretensão dos Municípios recorrentes, mesmo porque não há correção a ser feita, pois que no prazo da lei, a informação que o Tribunal dispunha os enquadrava, como de fato os enquadrou, nos coeficientes 1,0 e 1,2. É evidente que a nova situação populacional dos Municípios de Campos Belos e Touros terá relevância a partir do próximo ano. Isto é, mantidos ou ampliados o atual nível populacional e, ainda, a metodologia prevista na lei, no exercício vindouro os Municípios recorrentes certamente obterão a elevação ora pleiteada.

32. Resta o exame de uma questão: a alegação do Sr. Prefeito Municipal de Touros, referida no item 20 desta instrução, no sentido de que o Tribunal “apreciando casos semelhantes, já decidiu pela modificação de suas Decisões Normativas e Resoluções fixadoras de coeficientes de Municípios, corrigindo as distorções verificadas” (grifamos). Entendemos que não procedem – seja por ausência de semelhança, seja por não se tratar de alterações de Decisões – as afirmações do recorrente. As Decisões Normativas 011, de 22/7/96, 012, de 20/9/96, 020, de 27/7/98, 021, de 10/8/98, aprovam os coeficientes individuais de Participação dos Estados e Distrito Federal destinados ao rateio da parcela de 10% do produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados–IPI, não havendo similitude, portanto, com o caso em exame, que trata do FPM. As Decisões Normativas 016, de 9/12/97, e 018, de 23/12/97, nada retificam, mas simplesmente aprovam os coeficientes destinados ao cálculo das quotas referentes ao FPE, ao FPM e aos recursos para

aplicação em programas de financiamento e ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Já, por exemplo, as Resoluções 245/90, de 11/7/90, 001/92, de 30/9/92, e 260/92, de 29/7/92, aprovam ou retificam, considerando novos valores das exportações de produtos industrializados, os coeficientes individuais do FPE na parcela de 10% sobre o IPI. Ainda que o Tribunal, por hipótese, tivesse, em algum de seus julgados, promovido retificações nos coeficientes do FPM ou FPE, sem a observância dos estritos prazos legais previstos nas respectivas legislações, tais decisões paradigmas não teriam o condão de conduzir à reforma pleiteada, exatamente pela ausência de previsão legal para tanto.

33. Por fim – citando novamente trecho da instrução realizada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental no sentido de que “o procedimento de rateio das quotas do Fundo de Participação dos Municípios é procedimento técnico vinculado, não podendo o Tribunal dele se afastar sob o risco de viciar a Decisão Normativa que informa os coeficientes de cálculo do FPM para o Banco do Brasil com erro de natureza formal” (fl. 19) –, reafirme-se: os prazos determinados na lei são categóricos; não há como, sem mácula à legalidade, infringi-los.

34. Esses os motivos por que entendemos não ser possível dar provimento aos recursos apresentados pelos Municípios de Campos Belos–GO e de Touros–RN.

IV – CONCLUSÃO

35. Em face do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo que:

a) à luz do estabelecido na Lei nº 8.443/92, seja conhecido o Pedido de Reexame apresentado pelo Município de Campos Belos–GO e não conhecido o apresentado pelo Município de Touros–RN; vindo o Tribunal a receber ambos os recursos, no mérito, não lhes seja dado provimento, mantendo-se os exatos termos da Decisão recorrida;

c) os recorrentes sejam cientificados da decisão que vier a ser adotada.”

O Ministério Público, em parecer de lavra do douto Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado (fl. 50, vol. 1), anuiu ao posicionamento da Unidade Técnica, uma vez que os coeficientes individuais de participação dos Estados, do DF e dos Municípios, para o ano de 2001, foram definidos com base na legislação pertinente.

É o Relatório.

VOTO

De início, entendo que as peças sob exame devem ser recebidas como Contestação, na forma do art. 4º, § 2º, da IN TCU nº 31/1999. Havendo modalidade processual específica, não há razão para enquadrar as peças como Pedido de Reexame, notadamente porque não há expressa previsão legal para tanto. Assim, o prazo que dispõem as unidades federadas para impugnar os coeficientes fixados pelo Tribunal é de 30 dias, a partir da publicação da Decisão no Diário Oficial da União.

Dessa forma, a peça interposta pelo Município de Touros/RN em 21.3.2001 não deve ser conhecida, por intempestiva, haja vista que a Decisão atacada foi publicada no Diário Oficial da União em 28.12.2000.

Resta, portanto, analisar a peça interposta pelo Município de Campos Belos/GO, cujo argumento central reside na utilização, pelo Tribunal, dos dados preliminares do Censo 2000 para o cálculo dos coeficientes de participação dos novos Municípios, critério que, no entender da Contestação, deveria ser estendido aos demais Municípios.

A matéria em exame possui foro constitucional e está disciplinada nos arts. 159 a 162 da Carta Federal. O art. 159 dispõe, no que toca ao FPM, que a União entregará ao Fundo de Participação dos Municípios 22,5% da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados. O art. 160 da Carta Política veda a retenção ou qualquer restrição à entrega dos recursos aos Municípios (na hipótese do FPM) e aos Estados (na hipótese do FPE). O art. 161 delega a lei complementar o estabelecimento das normas de rateio, que devem visar ao equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios, e atribui ao Tribunal de Contas da União a competência para efetuar o cálculo das quotas. Finalmente, o art. 162 impõe seja dada publicidade aos dados de arrecadação, de forma a permitir o controle pelos entes envolvidos, da repartição das receitas tributárias.

O texto constitucional determina que o rateio dos recursos do FPM deve pautar-se na redução dos desequilíbrios sócio-econômicos. Contudo, o estabelecimento dos critérios de rateio é objeto de lei complementar. A Lei nº 5.172, de 25.10.1966 (Código Tributário Nacional – CTN), com a redação conferida pelo Decreto-lei nº 1.881, de 27.8.1981, estabeleceu, no § 2º do art. 91, como único critério de repartição das receitas integrantes do FPM destinadas aos Municípios do interior, o fator populacional. Daí porque as informações provenientes do IBGE, entidade oficial responsável pela geração das informações, assumem papel determinante nas finanças de centenas de pequenos Municípios, que sobrevivem quase que exclusivamente dos recursos do FPM.

Para os Municípios das Capitais dos Estados, o cálculo das quotas consideram, também, a renda per capita do Estado (CTN, art. 91, § 1º e respectivas alíneas). Já a repartição dos recursos do FPE, tratada no art. 88 do CTN, observa, ainda, o fator extensão territorial.

O mesmo Código Tributário, em seu art. 92, impõe ao Tribunal o dever de divulgar, até o último dia útil de cada exercício, os coeficientes individuais de participação que prevalecerão para todo o exercício subsequente:

“Art. 92. Até o último dia útil de cada exercício, o Tribunal de Contas da União comunicará ao Banco do Brasil S.A. os coeficientes individuais de participação de cada Estado e do Distrito Federal, calculados na forma do disposto no art. 88, e de cada Município, calculados na forma do disposto no art. 91, que prevalecerão para todo o exercício subsequente.”

As normas infraconstitucionais que disciplinam a matéria são, de fato, rígidas. O § 2º do art. 102 da Lei nº 8.443/92 estabelece a data-limite de 31 de outubro para

que o IBGE encaminhe as informações das populações por Estados e Municípios. O art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 91, determina que seja feita revisão anual das quotas dos Municípios do interior regularmente instalados, com base nos dados encaminhados nos termos do § 2º do art. 102:

*“Art. 1º - Fica atribuído aos **Municípios**, exceto os de Capital, coeficiente individual no Fundo de Participação dos Municípios – FPM, segundo seu número de habitantes, conforme estabelecido no § 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.*

*§ 1º - Para os efeitos deste artigo, **consideram-se os Municípios regularmente instalados**, fazendo-se a revisão de suas quotas anualmente, com base nos dados oficiais de população produzidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, nos termos do § 2º do art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.”* (grifei)

Tal rigidez, a meu ver, está voltada para a regulação dos procedimentos administrativos a serem adotados pelo IBGE, Tribunal de Contas da União, Secretaria do Tesouro Nacional e Banco do Brasil com vistas à repartição e entrega dos recursos.

Os prazos legais para o cálculo dos coeficientes devem ser observados e o Tribunal não pode deles dispor. Todavia, há de atentar para a finalidade do preceito constitucional contido no art. 161, que é redução das desigualdades sócio-econômicas entre os Municípios.

Uma vez que o único critério eleito pelo legislador complementar, em relação aos Municípios do interior, é o populacional, esses dados devem refletir, da melhor forma possível, o real quadro do País.

O censo demográfico é, sem sombra de dúvida, a forma mais fidedigna de mensuração da população, uma vez que não se trata de estimativa, mas de uma coleta exaustiva, que abrange todos os domicílios nacionais. Dado seu elevado custo, tanto em recursos humanos como materiais, e dada a demora inerente a esse procedimento, o IBGE o realiza apenas uma vez a cada decênio. A Lei nº 8.184, de 10.5.1991, determina que a periodicidade dos censos demográficos será fixada por ato do poder Executivo, não podendo exceder a dez anos.

Nos demais exercícios, a revisão das informações é feita considerando-se as projeções de tendência populacional.

À guisa de clareza, transcrevo parcialmente as colocações exaradas pelo Sr. Sérgio Besserman Vianna, Presidente do IBGE, no Ofício 376/PR, dirigido ao Secretário da então 11ª SECEX:

“Por determinação legal, o IBGE tem a responsabilidade de realizar a cada dez anos o recenseamento da população e elaborar, anualmente, as estimativas populacionais.

O Censo Demográfico é o mais longo, complexo e dispendioso levantamento que um país pode empreender, sendo as informações daí derivadas fundamentais para o mapeamento da realidade sociodemográfica. Elas constituem, também, o caminho para se conhecer o efetivo demográfico municipal, não apenas no momento

do recenseamento mas também o efetivo atualizado, pois através dos resultados do Censo Demográfico obtemos as tendências e parâmetros indispensáveis à elaboração de projeções e estimativas populacionais anuais.

Reconhecendo a necessidade de atualização constante e aferição dessas estimativas, de fundamental importância para a distribuição de recursos, o IBGE realizou pela primeira vez no período intercensitário, em agosto de 1996, a Contagem Nacional de População para todos os municípios brasileiros. A Contagem Nacional permite, entre outros fins, o acompanhamento dos processos demográficos ocorridos no período e o aprimoramento substancial na qualidade das estimativas anuais da população, já que os resultados deste levantamento acabam por refletir a dinâmica demográfica existente, revelando queda ou crescimento populacional dos municípios, podendo ser alteradas, por conseguinte, as estimativas daí decorrentes.

Com relação à elaboração das estimativas anuais da população, estas baseiam-se em técnicas de crescimento da população observado entre dois censos e nos fatores que compõem a dinâmica demográfica, tais como natalidade, mortalidade e migração.

A competência delegada ao IBGE é, assim, a de apresentar anualmente ao TCU as informações da população de estados e municípios baseadas em dados produzidos por meio de estimativas ou apurados no Censo Demográfico.

Quando da realização das estimativas municipais da população para o ano de 2000, é possível que o distanciamento de quatro anos da última Contagem Nacional se reflita nos resultados das estimativas de alguns municípios que poderão apresentar crescimentos diferenciados em relação às tendências observadas no período 1991 – 1996 e, conseqüentemente, valores a serem apurados, no Censo Demográfico 2000, diferentes das estimativas municipais do mesmo ano.”

Dada a rigidez dos prazos legais, o IBGE, em obediência ao comando contido no § 2º do art. 102 da Lei Orgânica do TCU, encaminhou, em 27.10.2000, estimativa populacional referente aos Municípios regularmente instalados, como vinha fazendo nos exercícios anteriores.

As informações relativas aos novos Municípios, a serem instalados em 1.1.2001, num total de 54 unidades, foram encaminhadas ao Tribunal em 14.11.2000, com base em resultados iniciais do Censo 2000. Em 24.11.2000, o IBGE remeteu nova relação com dados populacionais dos futuros Municípios e daqueles que cederam população.

Em 13.12.2000, o Plenário desta Corte proferiu a Decisão nº 1.121/2000, que aprovou a Decisão Normativa nº 37/2000, por meio da qual foram fixados os coeficientes destinados ao cálculo das quotas referentes ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, ao Fundo de Participação dos Municípios, aos recursos para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Naquele momento, não haveria reparo a ser feito na Decisão Normativa, uma vez que o Tribunal dispunha apenas dos dados de estimativa populacional encaminhados pelo IBGE e não poderia postergar, sem prazo determinado, a prolação da referida Decisão.

Ocorre que, em 20.12.2000, o IBGE remeteu ao Tribunal um exemplar da publicação dos resultados preliminares do Censo Demográfico 2000, com as populações dos 5.507 Municípios brasileiros instalados em 1.8.2000, data de referência da operação. Por se tratar de informação de origem censitária, o cotejo dos dados contidos nessa publicação e aqueles utilizados pelo Tribunal – meras estimativas - revela algumas discrepâncias que afetam dramaticamente o resultado da repartição do FPM.

Cite-se, por exemplo, o caso do Município de Buritis/Rondônia. Os dados estimativos indicavam uma população de 12.891 habitantes (fl. 28, volume principal). Conseqüentemente, o Tribunal atribuiu a esse Município, por meio da Decisão Normativa nº 37/2000, o coeficiente de 0,8 (fl. 385, volume principal). Contudo, os dados preliminares do Censo 2000 revelaram um quadro bem diverso, no qual o Município em tela abrigaria uma população de 25.340 habitantes, que corresponde a um coeficiente de 1,4.

Inúmeros outros casos poderiam ser citados, inclusive o de Municípios que, por força da utilização de dados estimativos, vêm recebendo coeficiente de participação maior que o que seria devido, em prejuízo dos demais Municípios de seu Estado.

O que torna o problema ainda mais grave é o fato de que as distorções entre os dados censitários e os estimativos afetam de forma mais intensa os pequenos Municípios, cujas finanças são sabidamente mais dependentes do dinheiro do FPM. Isso porque, para os menores níveis populacionais, menores são as faixas populacionais necessárias para o implemento dos coeficientes. Assim, entre 10.188 e 16.980 habitantes, são necessários apenas 3.396 habitantes (ou fração), para provocar uma elevação de 0,2 no coeficiente atribuído. Para os Municípios cuja população situa-se entre 16.980 e 50.940 habitantes, são necessários 6.792 habitantes (ou fração) para fazer jus a esse implemento. Para os Municípios entre 50.940 e 101.880 habitantes, a faixa que corresponde ao implemento de 0,2 é de 10.188 (ou fração). Para populações entre 101.880 e 156.216 habitantes, essa faixa é de 13.584 (ou fração). Para os Municípios acima de 156.216, não há implemento no coeficiente.

Particularmente crítica é a situação dos diversos Municípios sujeitos à aplicação de redutor financeiro em razão do disposto nos arts. 1º e 2º da Lei Complementar nº 91 e, mais recentemente, o art. 1º da Lei Complementar nº 106. Esse redutor origina-se de eventual diferença observada entre a população anualmente informada pelo IBGE e aquela que serviu de base para a fixação dos coeficientes de 1997. Para esses Municípios, eventual elevação populacional apurada pelo Censo 2000 torna-se de extrema importância para evitar reduções indevidas nas receitas do FPM.

A questão que se coloca em discussão reside na possibilidade jurídica de afastar normas que estabelecem prazos para a Administração Federal tornar conhecidos, até o fim do exercício, os coeficientes do exercício seguinte em prol da utilização de informações mais realistas. Ou seja, é saber se a vontade constitucional de estabelecer uma distribuição tendente a reduzir as desigualdades sócio-econômicas

pode vir a ser mitigada em razão da fiel observância do disposto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 91, que estabelece que a revisão anual das quotas dos Municípios regularmente instalados deve ser feita com base em dados oficiais de população encaminhados na forma do § 2º do art 102 da Lei nº 8.443/92, e da observância do art. 92 do CTN, que estabelece que o Tribunal de Contas da União deve informar ao Banco do Brasil, até o último dia útil do anos, os coeficientes individuais de participação que prevalecerão para todo o exercício subsequente.

Em que pese a rigidez das normas que tratam do assunto, entendo que elas almejam direcionar os trabalhos a serem desenvolvidos no âmbito da Administração Federal, que é responsável pela arrecadação e repartição dos recursos que integram os Fundos de Participação. Diante de uma situação fática, evidenciada pelos trabalhos de coleta de dados executados pela própria Administração Federal, o não acatamento de informações mais realistas – porque advindas de censo e não de estimativa – parece-me formalismo exacerbado. Formalismo esse que termina por negar o objetivo do preceito constitucional que estabelece o FPM como elemento essencial para a redução das desigualdades sócio-econômicas entre os Municípios.

Entendo que a competência constitucionalmente atribuída ao Tribunal é meramente declarar o direito dos entes beneficiados. Direito esse que decorrente do implemento das condições legais – possuir determinado número de habitantes. Daí a necessidade de empregar as informações mais fidedignas possíveis, assim entendidas aquelas apontadas pelo IBGE - entidade que detém esta específica competência legal.

Além disso, os dados preliminares do censo foram encaminhados ainda dentro do exercício de 2000, o que teria permitido ao Tribunal, antes do último dia útil do ano (art. 92 do CTN), estabelecer os novos e mais realistas coeficientes do FPM. De qualquer forma, isso não é preponderante, pois é fundamental que o TCU, diante de uma realidade fática, não se exima de utilizar, para o cálculo dos coeficientes de participação individual, as informações sabidamente mais confiáveis, de maior grau de precisão, sob o pretexto de manter os coeficientes inalterados ao longo do ano. O contrário seria subverter o mandamento constitucional, condicionando sua aplicabilidade a normas cujos comandos destinam-se à regular a atuação da Administração Federal, incumbida da distribuição dos recursos.

De ressaltar que a situação ora examinada não se assemelha a diversas contestações oferecidas pelos Municípios em relação à distribuição dos recursos do FUNDEF. Em 1998, relatei processo de interesse do Município gaúcho de Pareci Novo (TC 000.810/1998-3), que buscava o reconhecimento de alterações no número de estudantes da rede municipal de ensino ocorridas dentro do exercício a que se referia, mas após a data-limite considerada pelo Ministério da Educação. Naquela ocasião, manifestei-me na seguinte linha:

“Outra questão a ser enfrentada diz respeito à possibilidade jurídica de serem consideradas alterações no contingente de alunos matriculados verificadas após a divulgação do resultado final do censo escolar. Entende o Procurador-Geral de Pareci Novo que, no caso concreto, a desconsideração das mudanças ocorridas após 14.9.97 (data limite para contestação, junto ao MEC, dos resultados

preliminares do censo escolar) implica em violação aos princípios constitucionais da economicidade e da razoabilidade.

Data venia do entendimento do ilustre Procurador-Geral, não vejo em que medida esses princípios estariam sendo ofendidos. O princípio da economicidade diz respeito ao conteúdo de mérito da despesa pública, de forma a comprovar se o juízo de conveniência e oportunidade do administrador assegurou a melhor relação custo/benefício para a consecução dos fins almejados. **In casu**, essa questão não se coloca, pois o MEC não possui nenhuma discricionariedade quanto à aplicação dos dispositivos constitucionais e legais que regem o FUNDEF.

O princípio da razoabilidade, no âmbito administrativo, significa um limite à discricionariedade da Administração, calcado no senso comum. Busca assegurar que o ato administrativo alcance sua finalidade pública específica. Vale repetir que, na hipótese, não tem o MEC nenhuma margem de discricionariedade no que se refere à aplicação dos critérios de rateio do FUNDEF.

A viabilidade do FUNDEF (assim como do FPM) passa, necessariamente, pela delimitação de um marco temporal, a partir do qual não mais cabe a mensuração dos parâmetros utilizados para a fixação dos coeficientes do Fundo, dentre os quais, o número de alunos matriculados.”

Na hipótese presente, tal situação não ocorre, uma vez que, como já foi dito, não se trata de considerar alterações populacionais ocorridas após determinada data, mas sim de empregar informações sabidamente mais precisas - porque coletadas **in loco** - que a mera estimativa

Cumprе ressaltar que o autor da presente contestação também invoca os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade para que se promova a revisão dos coeficientes fixados pela Decisão Normativa nº 37/2000. Em princípio, também seria de refutar a argumentação, por tratar-se de ato administrativo vinculado. Todavia, a interpretação literal das normas (arts. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 91 e o art. 92 do CTN), produz resultado dissonante do objetivo constitucional – a redução das desigualdades sócio-econômicas entre os Municípios. Por isso, revela-se desarrazoada e desproporcional, uma vez que, repito, essas normas prestam-se a regular a atividade da Administração Federal e não a condicionar a vontade constitucional.

Não se quer, com isso, dizer que os prazos legais podem ser descumpridos. Em situações normais, rotineiras, não há razão, **a priori**, para se admitir o emprego de dados que não aqueles expressamente referenciados pela legislação, uma vez tratar-se de estimativas. Contudo, situações excepcionais - como a presente - devem receber tratamento diferenciado.

Cumprе lembrar que esta Corte, em inúmeros julgados, relativos às hipóteses típicas de atos administrativos tradicionalmente mencionados na doutrina como atos vinculados – a concessão de aposentadoria – admite até mesmo a contagem, para nova aposentação, do tempo em que o servidor esteve aposentado (Enunciado 74 da Súmula de Jurisprudência do TCU), com objetivo exclusivo de evitar que o servidor tenha que voltar à atividade para completar tempo de serviço necessário para a aposentação. Esse entendimento do Tribunal resulta da aplicação do princípio

constitucional da segurança jurídica e não da observância cega das normas legais. Vários outros casos poderiam ser citados, como, por exemplo, o recebimento de alegações de defesa produzidas intempestivamente, em prol do princípio da verdade material.

Vale mencionar, em socorro à tese ora defendida, que, em 1996, diante da falta de remessa de dados oficiais por parte do IBGE, o Tribunal, por meio da Decisão Normativa 14/96, manteve os mesmos coeficientes fixados para o exercício de 1996. Inconformado, o Município de Sarandi impetrou, junto ao Supremo Tribunal Federal, Mandado de Segurança (MS22798/PR) contra aquela Decisão. O Pretório Excelso, por unanimidade, decidiu não haver ilegalidade no procedimento do TCU de manter **provisoriamente** os coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios. Fica implícita, então, a possibilidade de se adotar coeficientes provisórios, até que se disponha das informações necessárias ao cálculo dos novos valores.

Dessarte, entendo deva ser determinado à Unidade Técnica responsável que refaça, com base nos dados preliminares do Censo 2000 – já que o IBGE não divulgou os dados definitivos – os cálculos dos coeficientes do FPM. Por questão de coerência, devem ser igualmente revistos os coeficientes atribuídos aos Estados e ao Distrito Federal, bem como a Reserva instituída pelo art. 2º do Decreto-lei nº 1.881, de 27.8.1981.

Por fim, é de ressaltar que a nova distribuição do FPM e do FPE deve beneficiar determinados Estados e Municípios em detrimento de outros. Entretanto, não há falar em violação de direitos subjetivos dos entes eventualmente prejudicados com o novo cálculo a ser feito pelo TCU. O que se busca é a concretização da vontade constitucional – promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios.

Diante do exposto, com as vênias de estilo por dissentir dos pareceres que me antecederam, VOTO por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

DECISÃO Nº 349/2001 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo TC-016.530/2000-8
2. Classe de Assunto: VII – Contestação (art. 4º, § 2º, da IN/TCU nº 31/1999)
3. Interessados: Aurolino José dos Santos Ninha (Prefeito) e Josemar França (Prefeito)
4. Entidade: Municípios de Campos Belos/GO e Touros/RN
5. Relator: Ministro-Substituto Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: Lucas Rocha Furtado
7. Unidade Técnica: SEMAG
8. O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
- 8.1 não conhecer da Contestação apresentada pelo Sr. Josemar França, Prefeito do Município de Touros/RN, por intempestiva;

¹ Publicada no DOU de 27/06/2001.

8.2 conhecer da Contestação apresentada pelo Sr. Aurolino José dos Santos, Prefeito do Município de Campos Belos/GO para, no mérito, considerá-la procedente;

8.3 determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental, com fundamento no art. 161, inciso II e parágrafo único, da Constituição Federal, que refaça, com base nos dados originados do Censo 2000, os cálculos dos coeficientes individuais do Fundo de Participação dos Municípios, Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e da Reserva a que se refere o art. 2º do Decreto-lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981;

8.4 enviar cópia desta Decisão e do Relatório e Voto que a fundamentaram aos interessados arrolados no item 3 supra;

8.4 determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental que comunique o teor desta Decisão aos demais Municípios que pleiteiam a revisão do cálculo dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios.

9. Ata nº 22/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 06/06/2001 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Benjamin Zymler (Relator).

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Presidente

BENJAMIN ZYMLER

Ministro-Relator

