FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO — REDISTRIBUIÇÃO AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

— Redistribuição aos Estados, Distrito Federal e Municípios de recursos recolhidos pela União.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PROCESSO N.º 1.942/67

DECISÃO

Cuida o presente processo da participação do Tribunal de Contas na execução de providências ligadas à redistribuição aos Estados, Distrito Federal e Municípios de recursos recolhidos pela União.

A aprovação, em 18 de dezembro de 1965, da Emenda Constitucional nº 18, importou numa reestruturação integral do Sistema Tributário Nacional. Melhor seria dizer-se que o que ocorreu foi mais pròpriamente a estruturação do Sistema, pois, as normas vigentes,

a rigor, não constituíam um Sistema. Na verdade, o que existia era uma legislação caótica, — federal, estadual e municipal — conseqüente de regras constitucionais vulneráveis, ajustada à inflação existente, para cuja expansão colaborava. Além disso, o traço marcante dessa legislação era seu grande apêgo a critérios quase que só jurídicos.

Disso resultou que a ação tributária do Poder Público no Brasil não permitia que o mesmo atuasse como instrumento eficiente de política econômica na redistribuição da renda, como fator importante para acelerar o desenvolvimento nacional e como barreira à expansão inflacionária.

Veio, a seguir, a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, complementando as normas da Emenda nº 18, e que "dispõe sôbre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios".

Os dois documentos legislativos — a Emenda nº 18 e a Lei 5.172 — constituem, assim, em nosso país e em matéria tributária, um autêntico "divisor de águas", dando ao problema a organicidade de que se ressentia, corrigindo distorções existentes e eliminando-se bi e tri tributações veladas e artificiosamente legalizadas.

A Nova Constituição Federal, que entrará em vigor a 15 de março próximo, manteve em sua integralidade, a nova orientação iniciada com a Emenda nº 18, introduzindo, apenas, algumas alterações, que vieram aperfeiçoar o texto anterior.

A implantação do nôvo sistema tem provocado, e ainda deverá provocar, dificuldades profundas. Êsses impecilhos, agora, se apresentam nesta oportunidade, em que o Tribunal deve intervir nas redistribuições de recursos às outras unidades políticas.

Pela nova legislação o Govêrno federal deverá redistribuir parte de determinada arrecadação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo sido criados, para tanto, dois Fundos de Participação.

Essa redistribuição, na fase de debates, provocou uma objeção violenta, pois, entendia-se que os objetivos nobres, neste particular, do projeto, poderiam ser frustrados, para transformar em instrumento de pressão política sôbre Estados e Municípios.

Diante dessa ameaça, introduziu-se na legislação um elenco de regras que, a todo o tempo, possam assegurar a veracidade da apuração dos recursos destinados aos referidos fundos, a automaticidade na redistribuiçãoo dêsses recursos e a periodicidade dessa redistribuição.

Para alcançar êsse objetivo foi prevista a intervenção dêste Tribunal para participar dêsse mecanismo, tendo em conta sua posição constitucional de auxiliar do Legislativo no acompanhamento da administração financeira e de sua não vinculação ao Executivo.

Pelas regras constantes da Emenda nº 18 e da Lei nº 5.172-66, da arrecadação dos impostos sôbre a renda e sôbre produtos industrializados, apenas oitenta por cento constituem receita da União. Os restantes vinte por cento não são considerados "receita federal", mas, apenas, arrecadação da União, para entrega aos Estados, Distrito Federal e Municípios daqueles, e escriturados em dois fundos de participação. É de se notar que, pela Nova Constituição (art. 182), entre 15 de março e 31 de dezembro do corrente ano, êsse percentual de vinte por cento, foi reduzido para 14 por cento, ou seja, sete por cento para cada fundo.

A separação dêsses recursos para transferência das referidas percentagens aos dois fundos caberá ao Banco do Brasil S.A., o qual, à medida da arrecadação dêsses dois impostos, efe-

tuará o destaque dos recursos a serem redistribuídos.

Essas medidas visam assegurar a veracidade na apuração dos recursos e sua transferência aos fundos.

A redistribuição dêsses recursos também caberá ao Banco do Brasil S.A. de acôrdo com o coeficiente individual de participação de cada Estado, do Distrito Federal e de cada Município. Êsses coeficientes individuais serão calculados pelo Tribunal de Contas, tendo em vista elementos que lhe devem ser fornecidos pelo I.B.G.E. e pela Fundação Getúlio Vargas, na forma prevista na Lei nº 5.172-66 e relacionados com a superfície, população e a renda *per capita*. Os coeficientes individuais serão fixados pelo Tribunal no último mês de cada ano, sendo que, neste ano, pelo Ato Complementar nº 35, de 28 de fevereiro último, o prazo se extingue a 10 próximo.

O Banco do Brasil S.A., de posse dos coeficientes transmitidos pelo Tribunal, até o último dia de cada mês, fará creditar em contas especiais, para cada unidade contemplada, a cota que lhe é devida. E, até o último dia de cada mês subseqüente, dará ciência ao Tribunal da providência tomada.

Essas medidas objetivam assegurar a automaticidade e periodicidade da redistribuição dos recursos destinados ao Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios.

Eis, em síntese, o mecanismo da redistribuição, do qual o Tribunal participa de forma relevante.

Para a deliberação do Tribunal, fixando os coeficientes individuais, a Presidência, sempre atenta aos seus deveres e responsabilidades, tomou, no devido tempo, as providências necessárias à obtenção dos dados a cargo do IBGE e Fundação Getúlio Vargas. Para isso, em 9 de janeiro de 1967, foram os mesmos solicitados a êsses órgãos pelos Avisos números 32 e 33.

Paralelamente, pela Portaria nº 4, de 16 de janeiro de 1967, designou uma Comissão integrada pelos três diretores das Diretorias de Fiscalização Financeira, "para elaborarem, com caráter de urgência a tabela de coeficientes" e, em face dos dados recebidos, providenciar os complexos cálculos para apuração dos referidos coeficientes individuais.

A Comissão se desincumbiu com inexcedível zêlo da delicada e trabalhosa tarefa que lhe foi entregue e elaborou o seu longo relatório, acompanhado dos cálculos todos, como se vê no Vol. I, do Processo nº 1.942-67.

Nesse relatório estão indicados dispositivos de lei e os dados a serem levados em consideração para os cálculos necessários à fixação dos coeficientes que deverão ser transmitidos ao Banco do Brasil S.A.

Dêsse documento da Comissão destaco os seguintes tópicos:

"Fundo de participação dos Estados

11. A distribuição do Fundo há de ser feita, conforme dispositivos transcritos no Capítulo anterior, proporcionalmente à superfície de cada entidade participante (5%) e ao coeficiente individual de participação a resultante do produto do fator representativo do inverso da renda *per capita de cada entidade participante* (95%), considerando, para tal efeito:

1 — a superfície territorial apurada e a população estimada, quanto a cada entidade participante, *pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;* e

2 — a renda *per capita,* relativa a cada entidade participante, *no último ano para o qual existam estimativas* efetuadas pela Fundação Getúlio Vargas (art. 88, I, II e parágrafo único, I e II).

12 — Tendo em vista, o quadro de fls. 2, do 2º anexo, referente à área e população estimada do Brasil, segundo as Unidades da Federação, em 1965, fornecido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e suprida a ausência de indicação do número de habitantes do Distrito Federal, pelo que consta de publicação oficial do mesmo órgão, entregue à Comissão por sua Agência de Brasília (fls. 9 a 22 do 2º anexo — pág. 12), e, bem assim, a mais recente estimativa da renda *per capita* apurada pela Fundação Getúlio Vargas (ofício e quadros às fls. 23, 24 e 25 do referido anexo que inscreve o Acre e o Distrito Federal com renda da região a que pertencem) mediante aplicação dos fatôres consubstanciados nas regras indicadas nos arts. 89 e 90, foram levantados os demonstrativos que se seguem, discriminadamente, o primeiro, pertinente à Fonte, dêle resultando o segundo, que é o Geral, para exame e confrontos, e, em síntese, os de apuração final (fls. 1/2 do 3º Anexo), a serem presentes ao Banco do Brasil S.A., caso aprovados pelo egrégio Tribunal de Contas.

13. A vista dos elementos disponíveis, fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, encaminhados com o ofício de fls. 1, do 2º Anexo ("Anuário Estatístico do Brasil", edição de 1961, onde às páginas 29 e 45 acham-se divulgados os *resultados municipais do último censo demográfico,* complementados pela tabela estatística dos Municípios do Estado do Paraná — fls. 3 a 8 do 1º Anexo —, que substituem as da referida publicação), e mediante aplicação dos fatôres consubstanciados na regra indicada no art. 91, foi elaborada a relação adiante, detalhando o coeficiente individual de participação de cada Município, constante daquela fonte oficial e dela se extraindo a relação final, que se vê às fls. 2 e seguintes do 3º Anexo, para destinação ao Banco do Brasil S.A.

14. Vale ponderar que o trabalho da Comissão se ateve aos dados oficiais da origem onde a Lei manda buscá-los, sendo certo, entretanto, que não correspondem à realidade, pois, segundo é notório e se encontra em publicação do Ministério da Educação e Cultura ("Censo Escolar do Brasil") — 1964 — 1º Vol. págs. 665 — 4º Anexo), o número de Municípios que arrola já é bem superior àquele enumerado pelo Órgão Oficial".

Como se verifica, a Comissão defrontou com um problema da maior importância, e que terá de ser enfrentado pelo Tribunal, na sua deliberação, a saber: como devem ser fixados os coeficientes de Municípios, para os quais o I.B.G.E. não possui dados populacionais?

Dispõe o § 1º do art. 91 da Lei número 5.172-66, que regula o cálculo a ser feito, em função do número de habitantes de cada município:

"Para os efeitos dêste artigo, consideram-se os Municípios regularmente instalados até 31 de julho dos anos de milésimos 0 (zero) e 5 (cinco), atribuindo-se a cada Município instalado nos anos intermediários uma parcela deduzida das quotas dos Municípios de que se desmembrarem calculada proporcionalmente ao número de habitantes das áreas a êle incorporadas."

Pelos elementos juntados ao processo, ou sejam, os dados do I.B.G.E. pelo censo de 1960 e os constantes do Anuário do mesmo Instituto, publicado em novembro de 1966, o número de municípios do Brasil, excluído o dos territórios, é o seguinte:

1960 — 2.735
1965 — 3.795

Quanto aos dados de 1965, não há esclarecimento de que todos os municípios indicados, têm sido instalados até 31 de julho.

O número de municípios, cujos coeficientes individuais foram calculados é de 2.735. Deve ser anotado que o IBGE

ao transmitir a relação de municípios e a indicação do respectivo número de habitantes informou que êsses dados são do censo de 1960, exceto quanto ao Estado do Paraná, que foram atualizados depois dêsse censo perante aquêle órgão.

Diante do exposto observa-se que, se o Tribunal vier a aprovar os coeficientes constantes do processo, e levantados pela Comissão de Diretores, terá êle excluído da redistribuição dos recursos do respectivo Fundo de Participação cêrca de 1.300 Municípios brasileiros.

Bem dizíamos no início dêste relatório que a implantação do nôvo Sistema Tributário Nacional tem suscitado e continuará a suscitar sérios tropeços.

Pelo artigo 92 da Lei nº 5.172-66, o Tribunal deve fixar os coeficientes individuais, uma vez por ano, "até o último dia útil de cada exercício", sendo que, para êste ano, pelo art. 2º do Ato Complementar nº 35, o prazo foi encurtado para 10 de março próximo, ou seja, dentro das próximas 48 horas.

Na hipótese da aplicação, pelo Tribunal, fria e formal, dos dispositivos constitucionais vigentes, teriam de ser excluídos, durante todo o exercício de 1967, os referidos 1.300 municípios.

Entendo que, em um período de transição de uma legislação para outra, deverá ser pôsto de lado todo e qualquer rigorismo excessivamente formal, desde que não contrarie os objetivos do legislador. Ora, na espécie, é evidente que jamais seria do pensamento do legislador excluir qualquer município da redistribuição. Ao contrário, teve êle a cautela de, nos §§ 2º e 3º do mesmo art. 91, regular os casos em que venha a ocorrer a instalação ou fusão de municípios.

Alias, nos próprios quadros de municípios contemplados e organizados pela Comissão de Diretores e quanto ao Estado do Paraná, houve uma atualização de dados posteriormente ao ano de 1960.

Em face da gravidade da decisão a ser tomada por êste Tribunal irei sugerir as medidas adiante indicadas.

Quanto à redistribuição dos recursos de Fundos dos Estados também a Comissão de Diretores teve problemas de monta a enfrentar e parece que as providências tomadas foram as adequadas e merecem a aprovação da Casa e que passarei a expor:

Na hipótese é de se examinar quais os dados a ser considerados relativamente à população do censo de 1960 ou uma estimativa do número de habitantes. Isso porque o I.B.G.E. transmitiu ao Tribunal os dados populacionais por estimativa. Ocorre, todavia, que êsse critério encontra fundamento legal, uma vez que o artigo 88, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 5.172-66 refere-se, também, à "população estimada". Sua aceitação pela Comissão, encontra pleno apoio legal. É de considerar que, na hipótese, não haveria outra alternativa pois, a opção pelos dados do censo de 1960, importava na automática exclusão do Estado do Acre e do atual Distrito Federal, uma vez que o anterior se transformara no Estado da Guanabara. O procedimento da Comissão atendeu, igualmente aos objetivos do legislador.

Encontrava-se o processo em condições de ser submetido ao exame e decisão dêste Egrégio Plenário, para a aprovação dos coeficientes individuais quando o Govêrno Federal houve por bem expedir, a 28 de fevereiro último, o Ato Complementar nº 35, o qual, entre outras determinações relativas ao Sistema Tributário Nacional, pelo seu artigo 1º, ao dar nova alteração ao texto do art. 91 da Lei nº 5.172-66, modificou em parte o esquema de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios.

Pela disciplina anterior, a totalidade dos recursos do referido Fundo era redistribuída a todos os municípios brasileiros, em função dos respectivos coefi-

cientes individuais. Pela regra nova, os referidos recursos são bipartidos, reservando-se 10% para redistribuição aos Municípios das Capitais dos Estado e 90% aos demais, tendo sido previsto a forma para calcular os índices percentuais para cada Município sede de Govêrno Estadual.

O mesmo Ato Complementar, no seu art. 2º, prescreveu que essa separação de recursos de Fundo se aplicaria a partir de fevereiro, inclusive.

Diante dessas modificações, a Comissão de Diretores procedeu aos novos cálculos, para indicação dos coeficientes individuais dos Municípios das Capitais dos Estado, para serem transmitidos ao Banco do Brasil S.A. e são os que se encontram como apêndice ao Vol. I, dêste processo.

A vista dos fatos expostos proponho sejam tomadas as seguintes deliberações:

1º — Aprovar os índices de coeficientes individuais de cada Estado, do Distrito Federal, de cada Município das Capitais dos Estados e de cada um dos demais Municípios que se encontram a fls. 12, 14 a 127 e a fls. 3 (Apêndice) do Vol. I do presente processo, e seu conseqüente encaminhamento ao Banco do Brasil S.A., para que o mesmo providencie as redistribuições previstas na Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

2º — Deliberar no sentido de serem êsses coeficientes revistos no segundo semestre, para se incluir nas redistribuições dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios aquêles que, pela ausência de dados por parte do I.B.G.E. relativamente a sua população, não constavam das relações anteriores do mesmo Instituto.

3º — Comunicar ao I.B.G.E. que o Tribunal de Contas receberá até 20 de junho do corrente ano, relação suplementar dos municípios brasileiros, instalados até 31 de julho de 1965, não incluídos nas remessas anteriores, com indicação de sua população, para que possam ser beneficiados na redistribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios no corrente exercício.

4º — Sugerir ao Banco do Brasil S.A. que, diante da circunstância de cêrca de 1.300 Municípios, por falta de dados cadastrais necessários ao cálculo dos coeficientes individuais para redistribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios, e como forma adequada para acertos futuros, retenha, a título de reserva, 20% do total dos recursos recebidos pelo Fundo em janeiro e, 18% (20% de 90%) a partir de fevereiro, a fim de atender municípios que regularizarem sua situação perante o I.B.G.E.

5º Dar ciência ao Exmo. Sr. Ministro Extraordinário para os Organismos Regionais, ao serviço Nacional de Assistência aos Municípios (IBAM) e à Associação Brasileira de Municípios da presente deliberação do Tribunal, encarecendo a conveniência de ser dada à mesma ampla divulgação entre os interessados, de maneira a permitir que o I.B.G.E. forneça ao Tribunal, no prazo estabelecido, os dados bastantes para o cálculo dos coeficientes individuais, necessários à participação nas redistribuições dos recursos do Fundo dos Municípios.

É o meu voto.

Sala das Sessões, 8 de março de 1967. — *Victor Amaral Freire,* Ministro-Relator.