

GRUPO I – CLASSE V – Plenário  
**TC 012.903/2011-6** (processo eletrônico).  
Natureza: Relatório de Auditoria.  
Unidade: Companhia Docas do Rio Grande do Norte.  
Interessado: Congresso Nacional.  
Advogado constituído nos autos: não há.

**Sumário:** FISCOBRAS 2011. RELATÓRIO DE AUDITORIA. OBRAS DE AMPLIAÇÃO E MELHORAMENTOS DO TERMINAL SALINEIRO DE AREIA BRANCA/RN. IRREGULARIDADES NÃO IMPEDITIVAS DA CONTINUIDADE DAS OBRAS. OITIVA DA ENTIDADE PORTUÁRIA E DO CONSÓRCIO DE EMPRESAS INTERESSADO. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL.

## RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de auditoria de conformidade realizada na Companhia Docas do Rio Grande do Norte – Codern, no âmbito do Plano de Auditorias Especiais para o exercício de 2011 – Fiscobras/2011, com o objetivo de fiscalizar as obras de ampliação e melhoramentos do Terminal Salineiro de Areia Branca/RN, constantes do Programa de Trabalho 26.784.1459.122V.0024/2011.

2. A presente fiscalização foi realizada pela 4ª Secretaria do TCU incumbida da Fiscalização de Obras – Secob-4 no período de 9/5 a 17/6/2011. Durante a fase de execução, a equipe de auditoria analisou documentação referente à concorrência 23/2009 e à execução dos contratos 12/2009 (execução das obras) e 22/2010 (serviços de assessoria à fiscalização), visitou o canteiro de obras, em terra, e deslocou-se até o Porto Ilha, localizado em mar aberto (quatorze milhas náuticas a nordeste da cidade de Areia Branca e oito milhas náuticas em linha da costa do Rio Grande do Norte), para conhecer o objeto e verificar o andamento dos principais serviços contratados.

3. A ampliação do Porto Ilha está inserida nas obras de infraestrutura portuária, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e os recursos necessários estão consignados no Orçamento Geral, repassados pela União sob a forma de participação no capital da empresa estatal Codern.

4. Conforme relatado pela equipe de auditoria, à época da fiscalização 55% das obras encontravam-se concluídas, sendo que o volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 220.495.773,10, referente à soma do valor do contrato 12/2009 (R\$ 218.555.456,83, referentes à execução das obras), com o volume financeiro contrato 22/2010 (R\$ 1.940.316,27, relacionados à prestação de serviços de assessoria à fiscalização).

5. O relatório de auditoria elaborado pela Secob-4 (peça 55) aponta as seguintes irregularidades constatadas na presente fiscalização:

- 5.1. projeto básico deficiente;
- 5.2. sobrepreço caracterizado pela contratação de itens de serviço com preços excessivos ante os de mercado;
- 5.3. inclusão de parcela referente aos tributos Imposto de Renda Pessoa Jurídica – IRPJ e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL na composição das Bonificações e Despesas Indiretas – BDI;
- 5.4. inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitários e global; e
- 5.5. deficiência na apresentação das informações constantes da planilha orçamentária do edital da concorrência 23/2009, assim como do contrato 12/2009 e de seus aditivos.

6. Para melhor detalhamento das irregularidades listadas acima, faço integrar o presente relatório, com alguns ajustes de forma, a manifestação técnica da equipe de auditoria da Secob-4, extraída do relatório de auditoria que compõe a peça 55 destes autos:

### **“3 – ACHADOS DE AUDITORIA**

#### **3.1 – Projeto básico deficiente ou desatualizado.**

##### **3.1.1 – Tipificação do achado:**

Classificação – grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO – A irregularidade ora apontada não se enquadra no conceito de irregularidade grave do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO 2011), pois, apesar de configurado potencial risco ao erário, o dano reverso referente à paralisação desta obra localizada em alto mar pode gerar grande prejuízo material e ambiental, além de afetar a segurança dos trabalhos no Porto Ilha.?

##### **3.1.2 – Situação encontrada:**

Verificou-se que o projeto básico anexo ao Edital 23/2009, o qual resultou no contrato atualmente vigente para execução das obras de ampliação do Terminal Salineiro de Areia Branca, não apresentou todos os estudos e as soluções técnicas necessários para uma obra de engenharia que o porte e especificidades dessa exigem. Em função dessa deficiência no projeto básico, foram pactuados dois aditivos ao contrato, os quais somados totalizam R\$ 43.700.258,45, o que representa 24,99% do valor contratado.

O projeto básico licitado foi elaborado em 2009 pela Hidrotopo Consultoria e Projetos Ltda. e contemplou os seguintes documentos:

- a) Descrição do objetivo do projeto;
- b) Termo de Referência;
- c) Planilhas orçamentárias;
- d) Especificações e critérios de medição;
- e) Projeto arquitetônico constituído por dezessete pranchas, contendo: (i) arranjo geral, vistas, detalhes e cortes do cais/ilha; (ii) planta baixa e cortes do alojamento; (iii) desenhos esquemáticos da sequência de execução do cais e da cravação das estacas prancha; (iv) desenho dos módulos típicos da jaqueta do cais de barçaça; (v) vistas do descarregador de barçaça; (vi) desenho das peças de ampliação do transportador de correia-TR4; (vii) conjunto e detalhes do atual transportador de aproximação-TR5; e, (viii) memória de cálculo da cortina de estacas prancha metálicas.

Observou-se que os estudos necessários para a quantificação de alguns serviços não fizeram parte do projeto básico, além disso, não foram elaborados o detalhamento dos equipamentos e os projetos complementares do alojamento dos trabalhadores, necessários para permitir a quantificação do objeto a ser licitado. A ausência desses projetos resultou na reformulação durante a fase de elaboração do projeto executivo e de execução da obra, e contraria o exposto na alínea ‘b’, do inciso IX, do art. 6º, da Lei 8.666/93.

Considera-se necessário registrar, ainda, que a obra encontra-se com o percentual executado de 55% e que os aditivos pactuados até o momento atingiram o percentual de 24,99%. Portanto, não é demais prever a extrapolação do limite previsto no § 2º do art. 65 da Lei 8.666/93, decorrente de imprecisões no projeto básico.

Frisa-se que a elaboração do projeto executivo fez parte do escopo do objeto do Edital 23/2009 e, posteriormente, o consórcio vencedor da licitação subcontratou a empresa EXE Engenharia, por meio do Contrato 1/2009, o qual teve como objeto:

‘Prestação de serviços de elaboração e fornecimento de projeto executivo, assistência técnica, e estudo de ondas para o dimensionamento do sistema de contenção no perímetro da ilha, constituídos de:

- Projetos estruturais da contenção da Ilha e do Cais de barçaças;

- Projetos estruturais, arquitetônicos e de instalações prediais da edificação;
- Projeto de acessórios e dispositivos complementares do cais tais como fixação de trilhos, batentes defensas, cabeços de amarração, escadas de marinheiro, etc.’

Diante das inconsistências encontradas, apresenta-se a seguir as descrições pormenorizadas dos principais problemas que configuram o presente achado de auditoria:

**I – ausência de estudos prévios necessários à perfeita orçamentação da obra:**

**I.1 – ausência de sondagens geológicas e de estudo sobre a altura máxima da onda:**

Inicialmente, merece destaque o fato de que as sondagens geológicas, necessárias para possibilitar o dimensionamento das estacas pranchas, responsáveis pela contenção das células de ampliação do Porto Ilha, não fizeram parte do projeto básico anexo ao Edital 23/2009. Acompanhou o projeto básico, o documento denominado ‘Memória de Cálculo da Cortina de Estacas Pranchas’ o qual efetuou os cálculos das pressões e empuxos, o dimensionamento do tirante de ancoragem, o peso das estruturas e o esforço da onda. Entretanto, o referido documento não foi acompanhado das memórias de cálculo que justificassem os parâmetros lá registrados, mas apenas consignou que, devido à falta de informações sobre o subsolo marinho, foi considerada, a favor da segurança, uma segunda linha de tirantes na cota de -4,00 m. Por fim, registrou que: ‘após sondagem geológica, os cálculos deverão ser confirmados.’

Questionada a esse respeito, por meio do relatório preliminar da Secretaria de Controle Interno (Ciset), a Codern informou que foram utilizadas as sondagens geológicas efetuadas entre 1971 a 1973, as quais embasaram a construção do terminal. Cientificou ainda que não houve na região o registro de alterações sísmicas capazes de promover mudanças no subsolo marinho, e portanto, não foram efetuadas sondagens para a obra de ampliação do Porto Ilha.

Com relação a esse tema, registre-se que a sondagem geológica fez parte do orçamento base que compôs o Edital 23/2009. Após os estudos geotécnicos efetuados pela empresa Gepê Engenharia, subcontratada pelo consórcio executor da obra para efetuá-los, foram promovidas modificações nos parâmetros adotados no projeto básico. Uma das alterações empreendidas foi no nível do fundo do mar: enquanto o projeto básico considerou o nível de -5 m, o projeto executivo utilizou -7 m.

De modo similar, foi registrada, na ‘Memória de Cálculo da Cortina de Estacas Pranchas’, integrante do projeto básico, a altura máxima de onda de três metros para o cálculo do esforço na estrutura, sem demonstrar a origem desse dado. Já o projeto executivo aumentou o valor da altura máxima de onda em relação ao projeto básico e estabeleceu como critério de projeto, nos lados Leste e Norte, a altura máxima de 5,90 m, na fase de operação, conforme registrado no ‘Relatório Técnico Definição de Parâmetros de Projeto para Ondas – RT-4010-300-08-001’, elaborado pela EXE Engenharia.

Esse estudo no projeto executivo utilizou informações de alturas significativas, alturas máximas e período de ocorrência de ondas nos pontos 26351 e 26350, adquiridos pelo consórcio da empresa Oceanweather Inc., situados a aproximadamente 60 milhas de distância da ilha. A partir desses dois pontos, os estudos estatísticos de onda e vento transformaram as características das ondas para o local da obra.

Reitere-se que os parâmetros de nível do fundo do mar e altura máxima da onda influenciaram diretamente na especificação das estacas pranchas responsáveis pelo suporte da estrutura do Porto Ilha.

Apresenta-se oportuno comparar as especificações das estacas pranchas nas duas etapas de projeto. Enquanto o projeto básico apontou que todas as estruturas seriam contratadas com estacas pranchas metálicas tipo AU-16, conforme o Anexo V do Edital 23/2009, ‘Especificações e Critérios de Medições e Pagamento dos Serviços’, o projeto executivo, após as modificações nos parâmetros de cálculo da estrutura, alterou os quantitativos de alguns serviços e adicionou novos tipos de estacas pranchas. Dessa forma, foram incluídas as estacas pranchas AZ-50 para atender ao maior

esforço nos lados Leste e Norte e foram utilizadas as estacas pranchas AU-23, AU-16 e AU-14, para as estacas internas e para o lado Oeste, onde os esforços são menores.

Portanto, após a elaboração do projeto executivo foram promovidas mudanças no cálculo estrutural da contenção da ilha artificial, registradas no 'Relatório Demonstrativo das Alterações Estruturais da Cortina de Contenção da Ilha', RT-CCQ-001/10, as quais implicaram no acréscimo de R\$ 11.832.474,09 ao valor do Contrato 12/2009, o que representa o percentual de 7%.

#### I.2 – ausência de estudo sobre o empuxo ativo das células de contenção:

Outra carência no projeto básico digna de nota consiste na ausência de estudo sobre o empuxo ativo das células de contenção para o cálculo da berma de proteção da cortina de estaca prancha, item relevante no custo total do empreendimento. O projeto básico calculou a berma considerando apenas a proteção contra erosão submarina e solapamento da onda na estrutura, sem levar em consideração o efeito variável do empuxo ativo das células de contenção.

A berma de enrocamento tem a função de proteger a estrutura de ampliação da área de estocagem do Porto Ilha contra erosão e perda de estabilidade. Após a elaboração do projeto executivo, o serviço de 'enrocamento de pedra, transporte e despejo' teve seu quantitativo majorado 6,5 vezes em relação ao quantitativo contratado, alteração objeto do 1º Termo Aditivo ao Contrato 12/2009. Como justificativa para o acréscimo desse serviço, foram apresentados os relatórios integrantes do projeto executivo e justificativas técnicas elaboradas pelo Consórcio Areia Branca.

Com relação a esse tema, o Relatório Técnico RT-4010-302-13-004, elaborado pela EXE Engenharia, autora do projeto executivo, contém os cálculos de obtenção da dimensão necessária da berma para impedir a erosão do solo em frente à cortina sob ação de ondas e correntes e para contribuir com empuxo passivo sobre as estacas prancha, aumentando a segurança do conjunto e minimizando o custo da cortina.

Com base nesses cálculos, o Relatório Técnico, RT-CCQ-002/10, 'Relatório Demonstrativo do Enrocamento de Pedra, Transporte e Despejo', elaborado pelo consórcio, justificou que o volume licitado para o enrocamento não era suficiente para combater o esforço do empuxo ativo. A partir disso, solicitou a aprovação de aditivo contratual que, celebrado, elevou o valor do serviço de enrocamento de pedra, transporte e despejo, (item 2.9 da planilha) de R\$ 3.961.725,46 para R\$ 25.775.976,27, (valores com incidência de BDI), o que representou o acréscimo de R\$ 21.814.250,81 sobre o valor do contrato. Frise-se que, enquanto o projeto básico considerou o quantitativo de 1.120 m<sup>3</sup>, o projeto executivo elevou esse quantitativo para 7.287 m<sup>3</sup>, decorrente da ausência do estudo no projeto básico sobre o empuxo ativo das células de contenção do Porto Ilha.

#### I.3 – diferença entre as batimetrias que fundamentaram o projeto básico e o projeto executivo:

Somando-se ao anteriormente exposto, merece destaque ainda a diferença apontada entre a batimetria que fundamentou o projeto básico e a batimetria realizada durante a elaboração do projeto executivo. A representação gráfica do relevo do fundo do mar foi utilizada para quantificar o aterro hidráulico de enchimento das células compostas por estacas pranchas que formam a estrutura de contenção e a área interna da plataforma do Porto Ilha, a ser realizado com a utilização de draga tipo Hopper e flutuante de apoio.

O projeto básico indicou que o volume de material necessário para o enchimento com areia das células de contenção da ampliação da Ilha seria de 81.626,00 m<sup>3</sup>, enquanto o projeto executivo concluiu que o volume necessário seria de 94.959,21 m<sup>3</sup>. Essa diferença na dragagem e no enchimento das células representou o montante de R\$1.714.004,14.

Portanto, em razão da ausência de sondagens geológicas, de estudo sobre a altura máxima de onda e de estudo sobre empuxo ativo das células de contenção, somado à diferença entre o quantitativo do aterro hidráulico estimado no projeto básico e o definido no projeto executivo, ocorreu a elevação do valor da obra em R\$ 35.360.729,05, o que representa o percentual de 20% em relação ao valor pactuado, conforme registrado no 1º Termo Aditivo ao Contrato 12/2009.

## **II – ausência dos projetos arquitetônicos e projetos complementares de instalações prediais:**

Verificou-se que o orçamento base estimou o valor de alguns itens sem a existência dos projetos arquitetônicos, projetos complementares de instalações prediais ou as especificações necessárias.

O item 6 do orçamento, ‘fornecimento e montagem do descarregador de barcaças (DB-04)’, orçado em R\$ 15.642.862,10, está representado na prancha 14, desenho HDT-554-0708-IL-EST-DB4-01, de maneira esquemática com reprodução das vistas superior, lateral e frontal do equipamento, sem a identificação dos seus componentes básicos, espessura ou peso das peças, bem como sem as respectivas dimensões. Portanto, o projeto não possui os elementos necessários à ornamentação desse equipamento.

Além disso, o Anexo V do edital, ‘Especificações e Critérios de Medição’ apenas listou os componentes integrantes do DB-04, entretanto, não apresentou as dimensões das peças ou sua localização no equipamento. O documento se limitou a registrar que ‘a empresa contratada deverá entregar o projeto executivo de forma consubstanciada para a fabricação e montagem, considerando as diretrizes do descritivo e especificações básicas constantes na descrição técnica do equipamento’. Em função da ausência de detalhamento que permitisse a exata compreensão desse equipamento, o item foi contratado por valor 6% superior ao estimado no orçamento base.

Ademais, o item 9, com orçamento de R\$ 1.292.796,51, não possui os projetos com representação das dimensões e especificações, sem os quais é inexequível um orçamento adequado e preciso. Esse item refere-se às redes de água potável para abastecimento do cais, rede de energia e iluminação, além das fundações, estrutura em concreto, alvenaria, acabamentos, instalações prediais e climatização dos alojamentos, vestiários e sanitários. Portanto, resta comprovado que o orçamento foi efetuado sem o embasamento adequado em projetos que o justificasse, e, em função disso, a unidade dos serviços foi discriminada como conjuntos e verbas, as CPUs do orçamento são absolutamente distintas das CPUs contratadas e, além disso, os serviços desse item foram contratados por valor 7% superior ao valor licitado.

A presença de itens de serviços não detalhados, descritos como ‘verba’, fere diretamente o disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93 e traz o risco de pagamento de despesas estranhas ao objeto avençado. Não há justificativa para sua aceitação nas planilhas, uma vez que não está associada a uma contraprestação específica e mensurável por parte do contratado.

A jurisprudência do TCU é de que é vedada a inclusão, nos orçamentos de referência das licitações, de serviços mensurados por meio de verbas, devendo, ao contrário, haver indicação detalhada das atividades envolvidas e o quantitativo real necessário para a execução nas respectivas composições de custo unitário, com vistas a permitir que os valores de todos os itens orçados sejam passíveis de análise e verificação de sua adequabilidade (Acórdãos 2.032/2009, 2.049/2008, 1.409/2008, 2.450/2007, 1.091/2007, 1.949/2007 e 865/2006, todos do Plenário).

Desta forma, a descrição não detalhada de serviços nas planilhas de custos das licitações, genericamente denominados ‘verbas’, é irregular, por afrontar as disposições legais vigentes e a vasta jurisprudência desta Corte.

Verificou-se ainda que para o item 5, proteção catódica, com orçamento de R\$ 2.122.544,36, também não foi elaborado projeto básico para a indicação da localização dos retificadores, bem como para a determinação do quantitativo da fiação e demais insumos constituintes dessa proteção. Esse sistema tem importância fundamental para a durabilidade do empreendimento, afinal, tem a função de proteção contra a corrosão do aço empregado na estrutura de fundação do Porto Ilha. A proteção catódica é um conjunto de elementos que introduz uma corrente contínua galvânica com a utilização de anodos de sacrifício e imprime uma corrente contínua na superfície metálica com uso de retificadores. Dessa forma, a superfície metálica torna-se catódica, e todo o processo de corrosão é transferido para os anodos de sacrifício.

Para esse sistema foram elaborados dois projetos executivos distintos. Após a elaboração pela EXE Engenharia do primeiro projeto executivo, houve a necessidade de relocação dos

retificadores após o projeto ser submetido à análise de consultor especializado em tratamento anticorrosivo. Como resultado dessa alteração, o consórcio solicitou a inclusão, na planilha contratada, do item 5.3, 'fornecimento e montagem de cabos elétricos diversos' no valor de R\$ 203.920,33. Mais uma vez, é relevante citar que essa análise e a alteração do sistema deveriam ter sido feitas durante a elaboração do projeto básico, entretanto o referido projeto não contemplou a discriminação desse sistema e apenas estimou um custo, que, por fim, não foi suficiente e sofreu aditivo.

Reitere-se que o projeto básico não apresentou o estudo de localização dos elementos ou a representação em forma de desenhos para esse sistema.

### **III – ausência de memórias de cálculo dos serviços integrantes da planilha orçamentária:**

O projeto básico licitado não apresentou as memórias de cálculo que justificassem os coeficientes utilizados nas composições de preços unitários. Em função disso, por meio do Ofício 4/253/2011 – TCU/Secob-4 foram solicitadas à Codern as memórias de cálculo do consórcio contratado, acompanhadas das pesquisas ou cotações de preços, relativas aos seguintes itens relevantes do orçamento: item 1.4, mobilização de equipamentos para enchimento das células/dragagem; item 1.11, detalhamento do projeto executivo; item 2.8, dragagem/enchimento das células; item 2.9, enrocamento de pedra, transporte e despejo; item 6.3, fornecimento de equipamentos eletromecânicos do descarregador; e, item 7.1, fornecimento dos perfis metálicos estruturais.

Em resposta à solicitação da equipe de auditoria, o Diretor Presidente enviou a Carta DP-260/2011-Codern, acompanhada do documento GC-CCQ-331/11, elaborado pelo Gerente de Contrato do Consórcio Areia Branca, no qual se limitou a ponderar acerca da atipicidade da maioria dos serviços objeto da obra do Terminal Salineiro e informou, **in verbis**:

‘Portanto, como se trata de obra em consórcio, na ocasião do oferecimento da proposta as empresas se reuniram objetivando reunir suas expertises para melhor prospectarem a forma de execução do escopo objeto da licitação. Nesse propósito, foram compilados coeficientes de produtividade das empresas que ao final geraram os referidos coeficientes estimados pelo consórcio, apresentados nos índices das fichas de composição que compõem a proposta contratada, a partir das realidades até então vivenciadas por elas.’

Frise-se que nenhuma memória de cálculo foi enviada em complemento à carta citada acima.

Dessa forma, a inexistência das memórias de cálculo no projeto básico, bem como no projeto executivo, que justifiquem os coeficientes utilizados para composição dos preços dos serviços mais relevantes, contraria o disposto no inciso IX, art. 6º, da Lei 8666/1993. Merece destaque o fato de que esses itens, cujas memórias não foram apresentadas estão entre os serviços objeto de termos aditivos ao contrato da obra.

### **IV – outras divergências entre o projeto básico e o projeto executivo:**

O projeto base da licitação considerou o aproveitamento de elementos estruturais existentes nos transportadores TR-4 e TR-5. Entretanto o projeto executivo informou da impossibilidade do aproveitamento dos perfis existentes, por força do desgaste avançado nos perfis e da possibilidade de contaminação do aço, o qual teria a sua vida útil reduzida, impossibilitando a garantia da nova estrutura. A inclusão das peças e estruturas desconsideradas no projeto básico implicou no aumento dos quantitativos dos transportadores TR-4 e TR-5 e o equivalente aditivo ao contrato no montante de R\$ 2.623.195,79.

Somando-se a isso, cita-se o aumento dos quantitativos dos cais de barcas, o que representou um acréscimo de R\$ 1.833.242,70. Esse acréscimo se deu, novamente, em função da deficiência no projeto básico, o qual desconsiderou a sobrecarga do DB-4 que corre sobre os trilhos fixados sobre esse cais. Assim, o projeto básico subdimensionou uma estrutura de suporte.

Quanto a esse tema, o documento RT-4010-304-00-001, denominado 'justificativa técnica do **deck** metálico' concluiu que: 'devido à falta de informação e detalhes do projeto básico apresentado pela Codern, o acréscimo de aproximadamente 92 toneladas de aço em relação ao quantitativo apresentado no projeto básico é necessário para que o **deck** fique estruturalmente aceitável.'

Essas inconsistências relativas à alteração no projeto da proteção catódica, aos acréscimos nos elementos estruturais dos transportadores TR-4, TR-5 e no cais de barcaças, somadas ao aumento nos valores dos itens de gerenciamento e administração do empreendimento, decorrente da dilatação no prazo de execução da obra em mais nove meses foram responsáveis pelo acréscimo de R\$ 8.339.529,40 ao valor contratado. Esse montante é equivalente ao percentual de 4,8% com relação ao Contrato 12/2009, conforme registrado no 2º Termo Aditivo.

Dessa forma, constatou-se que não foram realizados todos os estudos para se definir com clareza a gama de serviços necessários à execução do empreendimento. Do mesmo modo, não foram elaborados os projetos e as memórias de cálculo dos serviços integrantes do orçamento. Em função disso, no decorrer da obra, confirmou-se a necessidade de inclusão de serviços não previstos no projeto simplificado, impreciso e não condizente com a necessidade do empreendimento.

Cabe salientar que, sendo o projeto muito simplificado, e elaborado sem os estudos necessários, o risco de alterações nas quantidades é majorado. Dentre os dez itens integrantes da planilha orçamentária, nove itens tiveram seus preços acrescidos por meio de aditivo ao contrato, sendo que apenas o item 10, 'serviços complementares', destinado à desmobilização de equipamentos, pessoal e canteiro, o qual será executado somente ao término da obra, não teve seu valor acrescido.

Diante das inconsistências apontadas, aduz-se que o projeto básico não continha os dados necessários e suficientes para a correta orçamentação do objeto a ser contratado, não estando em consonância com os requisitos dispostos no art. 6º, inciso IX, alíneas a/f, da Lei 8.666/93. Portanto, as alterações ocorridas durante a obra do Terminal Salineiro destinaram-se à correção de erros ocorridos na fase de elaboração do projeto básico. Além disso, registra-se que os dois aditivos firmados cresceram 24,99% ao valor originalmente pactuado, ou seja, praticamente já atingiram o limite estabelecido no previsto nos §§ 1º e 2º, do art. 65 da Lei 8.666/93.

Por isso, consoante as decisões proferidas no âmbito desta Corte de Contas e com fundamento no art. 5, inciso LV, da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 11, da Lei 8.443/1992, propor-se-á oitiva da Codern, para que apresente os esclarecimentos por ter dado início ao processo licitatório da Concorrência Pública 23/2009 com base em estudos e projetos preliminares deficientes, contrariando o disposto no art. 6º, inc. IX, c/c o art. 7º, § 2º, ambos da Lei 8.666/93.

(...)

### **3.1.7 – Conclusão da equipe:**

Os elementos trazidos ao relatório de auditoria permitem concluir que as alterações ocorridas durante a execução do empreendimento foram decorrentes de projeto básico deficiente. Restou demonstrado que o projeto básico não atendeu a todos os requisitos estabelecidos no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93, devido à ausência de:

- a) estudos prévios necessários à perfeita orçamentação da obra;
- b) projetos arquitetônicos e complementares;
- c) memórias de cálculo dos serviços integrantes da planilha orçamentária;

Essas deficiências foram responsáveis pela celebração de dois termos aditivos, os quais somados totalizam R\$ 43.700.258,45, equivalente a 24,99% do valor contratado.

Dessa forma, entende-se necessária a realização de oitiva da Codern, para que apresente os esclarecimentos por ter dado início ao processo licitatório da Concorrência Pública 23/2009 com base em estudos e projetos preliminares deficientes, contrariando o disposto no art. 6º, inc. IX, c/c o art. 7º, § 2º, ambos da Lei 8.666/93.

## **3.2 – Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.**

### **3.2.1 – Tipificação do achado:**

Classificação – grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO – A irregularidade ora apontada não se enquadra no conceito de irregularidade grave do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO 2011), pois, apesar de configurado potencial risco ao erário, o dano reverso referente à paralisação desta obra localizada em alto mar pode gerar grande prejuízo material e ambiental, além de afetar a segurança dos trabalhos no Porto Ilha.?

### **3.2.2 – Situação encontrada:**

Foi constatado no Contrato 12/2009 sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado no valor de R\$ 21.684.330,04 (11% acima do valor de referência). Esse percentual foi encontrado confrontando-se os preços unitários de determinados serviços contratados com os preços de referência calculados, considerando-se itens representativos da planilha orçamentária após a assinatura do segundo termo aditivo. A amostra analisada correspondeu a 29% do total contratado.

Num caso como o presente, em que o objeto licitado, pelas suas características, já reduz o número de concorrentes, como pôde ser comprovado pela participação de um único licitante (Consórcio Areia Branca), o controle do preço ganha ainda mais relevo. Afinal, regra geral, em reais condições concorrenciais, o preço justo para a obra forma-se naturalmente (até por isso a Lei de Licitações propugna pela busca de competitividade nos certames). Ao contrário, é intuitivo que há maior risco de contratação desvantajosa quando não há disputa pelo alcance do menor preço que pode ser ofertado para as condições expostas no edital.

Para a composição dos preços de referência não foi realizada uma análise isolada de cada parcela do BDI, sendo adotado o valor contratado, de 34,75%. Esse valor é o mesmo que constou do edital da Concorrência Pública 23/2009, aprovado pela Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern).

Na confecção dos preços paradigmas, optou-se por utilizar como base as composições unitárias dos serviços contratados junto ao Consórcio Areia Branca, devido à deficiência do projeto básico e de suas composições unitárias de serviços, particularmente aquelas analisadas pela equipe, que pouco se assemelham ao executado. Foram feitas as adaptações pertinentes, adotando-se custos de insumos provenientes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) e da Secretaria de Infraestrutura do Estado do Ceará (Seinfra/CE). Também foi feita correção em coeficiente de utilização de serviço, a fim de adequá-lo ao novo prazo de execução da obra e ao quantitativo de serviço após os aumentos promovidos pelos dois termos aditivos assinados, e eliminação de verbas não especificadas presentes nas composições. Vale destacar que foram solicitadas, junto à Codern, por meio dos Ofícios de Requisição 3 e 4-253/2011-TCU-SECOB-4, as composições auxiliares dos serviços analisados pela equipe de auditoria. Entretanto, conforme a Carta DP-260/2011, o consórcio negou-se a fornecer tais composições, alegando que as memórias de cálculo solicitadas referiam-se a serviços atípicos e dimensionados de acordo com a expertise das empresas consorciadas. Frise-se, ainda, que as adequações realizadas pela equipe foram no sentido de se preservar o valor máximo de cada serviço.

Quanto à metodologia utilizada na confecção dos preços paradigmas, vale transcrever trecho do relatório que embasou o voto do Acórdão 2.065/2007-TCU-Plenário:

‘44. Para a contratação de uma obra pública, deve haver coerência no orçamento de referência do edital. Normalmente adotam-se coeficientes e consumos médios, avaliando que, apesar de especificidades em cada serviço possam demandar ajustes em cada composição, na média e globalmente, o orçamento encontra-se plenamente adequado para uma correta estimativa de custos e embasamento para o bom andamento do contrato.

45. O que não é razoável e proporcional é efetuar tais ajustes somente naquilo que onera o preço de cada composição. (...) Deve haver o mínimo de coerência na metodologia utilizada.’

Logo, se não é admitido à contratada alterar os paradigmas somente naquilo que as beneficie, também não é razoável efetuar ajustes somente naquilo que as prejudique. Deve haver

coerência na metodologia. Diante disso, considerando-se os aspectos mencionados e de forma conservadora, foi realizado um exame em três das composições mais representativas do contrato, o que acarretou os citados ajustes nas composições unitárias contratadas.

É importante explicitar que, apesar de o Sinapi não se referir especificamente a obras portuárias, os insumos e os serviços cujos custos foram adotados como referência de valor de mercado não se diferenciam daqueles presentes nas composições do Contrato 12/2009. Não há necessidade de ajustes para que possam ser utilizados como parâmetros de custo, já que são itens singulares inseridos em composições maiores que já possuem rubricas destinadas a adaptar o serviço para execução em alto-mar. Espera-se, ainda, que os custos efetivamente apropriados na construção de uma obra de grande porte sejam menores que aqueles indicados em bases de dados referenciais, tendo em vista que essas não consideram a economia de escala proporcionada pela aquisição de grandes quantidades de insumos, nem o poder de barganha das construtoras frente aos fornecedores de materiais. Portanto, a utilização do Sinapi como fonte de custo de mercado para a obra analisada não só é adequada, tendo em vista os serviços para os quais foram adotadas, como também acomoda uma margem favorável ao particular pela desconsideração de descontos usualmente obtidos em grandes solicitações de insumos.

Ao final do achado seguem os conjuntos de Tabelas A a D contendo os parâmetros adotados na confecção dos custos paradigmas dos seguintes serviços, conforme nomenclatura e numeração da planilha contratada: '2.6 – Cravação de estacas pranchas'; '2.8 – Dragagem / Enchimento das células'; e '2.9 – Enrocamento de pedra, transporte e despejo'.

A seguir serão detalhados três ajustes efetuados nas composições. Os demais foram constituídos com simples consultas de valores, cujas fontes constam das tabelas. É o caso do serviço '2.6 – Cravação de estacas pranchas', cujo sobrepreço alcançou R\$ 6.442.938,69 (Tabelas B).

No insumo '1006031 – Estrutura para dragagem/enchimento', componente do serviço '2.8 – Dragagem/enchimento das células' (Tabelas C), consta o item '8801641 – Equipe de mergulho', com custo horário de R\$ 471,47 e utilização de dezesseis h por dia. Não foi informada a função de equipe de mergulho para serviço de dragagem/enchimento das células com areia. As células são cercadas de estacas pranchas metálicas e completamente preenchidas com areia bombeada em tubos de grande diâmetro. Não se trata de um serviço que exija supervisão constante no fundo do mar. Foi solicitada, por meio do já citado Ofício de Requisição 3, detalhamento da composição em análise, mas o Consórcio recusou-se a fornecer. Em vez de se reduzir a zero a utilização de equipe de mergulho, optou-se, de modo conservador, por manter o total de quatro horas por dia (25% do que estava na planilha do contrato), considerando-se eventual necessidade de uso dessa atividade por curtos períodos de tempo. Além disso, considera-se que o serviço de dragagem/enchimento não está corretamente demonstrado nas planilhas orçamentárias tanto do projeto básico quanto do executivo, por não apresentar divisões entre custos e períodos produtivos e improdutivos. Como a draga fica ociosa a maior parte do tempo e, obviamente, seu custo operacional nesse período improdutivo é significativamente menor do que nos momentos em que opera, o correto seria fazer essa distinção nas planilhas, conforme preceitua o princípio constitucional da transparência. Com os ajustes descritos, além da adoção dos preços referenciais do Sinapi, constatou-se sobrepreço de R\$ 2.401.762,94 no serviço '2.8 – Dragagem/enchimento das células'.

Já no item contratual '2.9 – Enrocamento de pedra, transporte e despejo' (Tabelas D), há o serviço auxiliar '1006640 – Equipe de serviços', cujo coeficiente de utilização original, na ocasião da assinatura do contrato, era 0,147834 dia por m<sup>3</sup>. Por meio do item 7 do Ofício de Requisição 4-253/2011-TCU-SECOB-4 foi solicitada memória de cálculo desse valor. De acordo com a resposta da Codern, em planilha Excel intitulada 'memória de cálculo item 2.9 1006640.xls', ele foi obtido a partir da divisão do número de dias necessários para execução do serviço (inicialmente 165,574 dias, obtido na página 152 do documento 'Metodologia de Execução – Consórcio Areia Branca CCQ – Cronograma inicial') pelo volume de serviço (1.120 m<sup>3</sup> no contrato original). Com a assinatura do primeiro termo aditivo, o volume de serviços saltou de 1.120 m<sup>3</sup> para 7.287 m<sup>3</sup>, um aumento de aproximadamente 650%. Já o segundo termo aditivo ampliou em nove meses

(aproximadamente 270 dias) o período de execução do contrato. Ocorre que, mesmo depois dessas alterações, o coeficiente permaneceu o mesmo. Como não foram feitas mudanças na forma de execução do serviço, entende-se que esse coeficiente deve ter sua fórmula de cálculo mantida, porém com variáveis ajustadas às novas condições (prazo de execução da obra e quantitativo de serviço). Assim, em favor do contratado, considerou-se que em todos os dias da prorrogação contratual seria executado tal serviço, obtendo-se número de dias igual a 435 (165 + 270), e o novo volume de enrocamento de 7.287 m<sup>3</sup>. Efetuada a divisão, conforme a fórmula anteriormente apresentada, chega-se a um novo coeficiente de utilização no valor de 0,0597 dia por m<sup>3</sup>. Substituindo-se os valores do coeficiente e demais referências provenientes do Sinapi, obtém-se sobrepreço de R\$ 12.839.628,41 para esse serviço.

Outra impropriedade verificada foi que diversas composições auxiliares dos serviços continham o item '1901803 – Consumos diversos', em forma de verba (Tabelas B, C e D). Como não foi fornecido detalhamento dessa composição auxiliar, apesar das solicitações de composições auxiliares feitas pela equipe, foram suprimidos os respectivos valores. A falta de transparência na demonstração dos serviços, dificultando a análise de sua economicidade, afronta o art. 6º, inciso IX, alínea f e art. 7º, § 2º, inciso II, ambos da Lei 8.666/93.

Após os citados ajustes, comparando-se os preços estimados nessa análise com os valores contratados, constata-se um sobrepreço de R\$ 21.684.330,04, decorrente de preços excessivos frente ao mercado, considerando-se três dos serviços mais representativos do Contrato 12/2009 (amostra de 29% do total). Esses valores estão demonstrados na Tabela A, que sistematiza esse sobrepreço. Dela depreende-se que tal ocorrência deve-se, mormente, ao sobrepreço no serviço '2.9 – Enrocamento de pedra, transporte e despejo'. O contrato com tais preços causa dano à Administração. Tendo em vista, ainda, que os três serviços nos quais se constatou sobrepreço sofreram aumento de quantitativos no primeiro termo aditivo, há indícios de jogo de planilha.

Os preços dos demais itens contratuais não foram analisados, pois não foi possível a confecção de preços de referência.

Diante do exposto, propor-se-á a oitiva da Companhia Docas do Rio Grande do Norte e a do Consórcio Areia Branca para que justifiquem os preços unitários acima do valor de mercado ou repactuem o Contrato 12/2009, com vistas a limitar esses preços aos valores referenciais apresentados neste relatório.

(...)

### **3.2.7 – Conclusão da equipe:**

Constataram-se indícios de sobrepreço de R\$ 21.684.330,04 decorrente de preços excessivos frente ao mercado, considerando-se três serviços representativos do Contrato 12/2009 (amostra de 29% do total), para os quais foi possível a confecção de preços paradigmas. Tal ocorrência deve-se, mormente, ao sobrepreço no serviço '2.9 – Enrocamento de pedra, transporte e despejo' (R\$ 12.839.628,41). Tendo em vista, ainda, que os três serviços nos quais se constatou sobrepreço sofreram aumento de quantitativos no primeiro termo aditivo, há indícios de jogo de planilha. Portanto, faz-se necessária a oitiva da Companhia Docas do Rio Grande do Norte e a do Consórcio Areia Branca para que apresentem esclarecimentos sobre os fatos apontados.

## **3.3 – Inclusão de parcela referente ao IRPJ e CSLL na composição do BDI ou na planilha de custo direto.**

### **3.3.1 – Tipificação do achado:**

Classificação – outras irregularidades (OI)

### **3.3.2 – Situação encontrada:**

Foi constatado no orçamento estimativo integrante do Edital da Concorrência 23/2009 que as despesas com os tributos IRPJ (Importo de Renda Pessoa Jurídica) e CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) foram indevidamente incluídas na composição do BDI, em afronta ao item 9.1.1 do Acórdão 325/2007-TCU-Plenário.

A composição do BDI estimativo para a licitação, integrante do Anexo III do Edital 23/2009, apresenta percentuais referentes a Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e

Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL). Os valores propostos para esses itens foram, respectivamente, 25% e 9%. De acordo com o Acórdão 325/2007-TCU-Plenário, item 9.1.1, esses tributos não devem integrar o cálculo do BDI, nem tampouco a planilha de custo direto, por se constituírem em tributos de natureza direta e personalística, que oneram pessoalmente o contratado, não devendo ser repassado à contratante.

Apesar de ter sido publicada posteriormente à época da Concorrência 23/2009, vale citar que a Súmula – TCU 254/2010 consolidou esse entendimento nos seguintes termos: ‘O IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica – e a CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI do orçamento base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado’.

Embora o BDI constante do Contrato 12/2009 seja de valor igual ao da licitação, 34,75%, ele não apresenta as parcelas indevidas em sua composição, tendo sido desmembrado em outros itens. Diante das particularidades da obra, não foi feita uma análise pormenorizada relativa ao valor de cada parcela do BDI, tendo sido adotado, na confecção de preços referenciais, o próprio valor contratado.

Mostra-se importante, no entanto, dar ciência à Codern de que deve ser observado o teor do Acórdão 325/2007-TCU-Plenário quando da realização de futuras licitações envolvendo recursos públicos federais.

(...)

### **3.3.7 – Conclusão da equipe:**

No orçamento estimativo integrante do Edital da Concorrência 23/2009 foram incorretamente incluídas, no BDI, despesas com os tributos IRPJ e CSLL, em afronta ao item 9.1.1 do Acórdão 325/2007-TCU-Plenário. Faz-se necessário, portanto, dar ciência à Codern de que, em futuras licitações envolvendo recursos federais, deve ser observado o teor do Acórdão 325/2007-TCU-Plenário.

## **3.4 – Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global.**

### **3.4.1 – Tipificação do achado:**

Classificação – outras irregularidades (OI)

### **3.4.2 – Situação encontrada:**

No presente caso, constatou-se que o edital da Concorrência Pública 23/2009 não estabeleceu os critérios de aceitabilidade de preços unitário e global, o que representa indício de irregularidade por ferir o comando do art. 40, inciso X da Lei 8.666/93, do art. 127 da Lei 12.309/2010 (LDO 2011) e a jurisprudência deste Tribunal. Verificou-se que a Codern, além de aceitar os serviços com preços unitários acima dos referenciais de mercado, considerou como vencedora a proposta de preço cujo orçamento global superou o orçamento base em 4,4%.

Embora a Codern tenha publicado edital com orçamento básico de R\$ 167.482.904,49, para execução da obra de ampliação do Porto Ilha, adjudicou como vencedora a proposta do Consórcio Areia Branca no valor de R\$ 174.855.198,38. Ou seja, a Companhia Docas efetuou a contratação dos serviços com valor R\$ 7.372.293,90 acima do preço do orçamento base. Registra-se, ainda, que o valor atual do contrato é de R\$ 218.555.456,83, valor estabelecido após os dois termos aditivos pactuados.

Essa prática afronta a jurisprudência do TCU, cuja orientação é no sentido de que o critério de aceitabilidade deve ser o valor orçado pela Administração, uma vez que não há razoabilidade em se efetuar licitação, que se destina a selecionar a proposta mais vantajosa, e por fim contratar a preços superiores ao valor de mercado. Contrária, ainda, a Lei 8.666/93, que, em seu art. 48, inciso II, ordena a desclassificação de propostas cujo valor supere o limite estabelecido.

Quanto a esse tema, o edital limita-se a informar que o valor orçado para a obra é uma referência a ser considerada pelas empresas interessadas, para efeito de elaboração das suas

propostas, bem como que as empresas que apresentarem preços manifestadamente excessivos ou inexequíveis terão suas propostas desclassificadas.

Frise-se que essa irregularidade foi apontada no Relatório de Fiscalização 9/2010 da Secretaria de Controle Interno – Casa Civil – Presidência da República (Ciset), no qual estão transcritas as limitações estabelecidas no referido edital, as quais se referem aos valores de mão de obra, que não podem ser inferiores aos pisos salariais normativos da categoria, e ao percentual máximo de BDI (de 35%) a ser observado pelas licitantes.

Acrescenta, não obstante, que essas limitações não são suficientes para estabelecer os parâmetros pelos quais os preços poderiam ser acatados, pois, não são os únicos componentes dos preços unitários e global.

Com relação aos critérios de aceitabilidade de preços unitários, com a fixação de preços máximos, ao contrário do que sugere a interpretação literal do art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93, é obrigação, não se encontrando no âmbito da discricionariedade do gestor. Isso porque o limite constitui fator ordenador da licitação ao evitar a disparidade exagerada dos preços unitários e global constantes das propostas, situação que poderia predispor a futura contratação a alterações indevidas.

Esse critério, além de evitar contratações antieconômicas, visa garantir a adequação do preço global final aos valores praticados no mercado e evita a aceitação de planilhas de preços com custos unitários distorcidos, o que pode beneficiar indevidamente a empresa vencedora em futuros aditivos, permitindo os chamados ‘jogos de planilha’. Vale citar que os três serviços nos quais a equipe identificou indícios de sobrepreço ainda tiveram seus quantitativos aumentados por meio de aditivos contratuais.

A jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que o estabelecimento, nos editais, de critérios de aceitabilidade de preços unitários e global, com a fixação de preços máximos, é imprescindível em todas as contratações de obras (Acórdãos 3.702/2009-1ª Câmara, 1.746/2009-Plenário, 168/2009-Plenário, 554/2008-Plenário, 2.014/2007-Plenário, 1.090/2007-Plenário e 1.755/2004-Plenário, entre outros).

Propõe-se dar ciência à Companhia Docas do Rio Grande do Norte que a ausência nos editais de critério de preço unitário afronta o disposto no art. 40, inciso X, c/c o art. 43, inciso IV da Lei 8.666/93. Dessa forma, é preciso que a Codern faça constar de seus editais de licitação critérios objetivos de aceitabilidade de preços unitários e global, com a fixação dos preços máximos aceitáveis, tendo por referência os preços de mercado e as especificidades do objeto licitado, as quais devem estar devidamente justificadas e demonstradas no processo licitatório.

(...)

#### **3.4.7 – Conclusão da equipe:**

Verificou-se que a Codern adjudicou como vencedora a proposta com valor R\$ 7.372.293,90 acima do preço de referência, sendo que os preços unitários da maioria dos serviços apresentaram valor acima dos referenciais de mercado. Essa prática desrespeita os comandos do art.40, inciso X, da Lei 8666/93, o art. 127 da Lei 12.309/2010 (LDO 2011) e a jurisprudência deste Tribunal.

Dessa forma, propõe-se dar ciência à Companhia Docas do Rio Grande do Norte para que faça constar de seus editais de licitação critérios objetivos de aceitabilidade de preços unitários e global, com a fixação dos preços máximos aceitáveis, tendo por referência os preços de mercado e as especificidades do objeto licitado, as quais devem estar devidamente justificadas e demonstradas no processo, considerando o disposto no art. 40, inciso X, c/c o art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/93 e o art. 127 da Lei 12.309/2010 (LDO 2011).

### **3.5 – Deficiência na apresentação das informações constantes da planilha orçamentária do Edital / Contrato / Aditivo.**

#### **3.5.1 – Tipificação do achado:**

Classificação – outras irregularidades (OI)

#### **3.5.2 – Situação encontrada:**

Durante a análise da planilha do orçamento base anexa ao Edital 23/2009 e do Contrato 12/2009, verificou-se a existência de serviços discriminados como ‘conjuntos’ e ‘verbas’, os quais totalizam R\$ 26.148.885,23. Esse montante de recursos, equivalente a 21% do valor licitado, foi estimado de maneira genérica, sem base em projetos ou memórias de cálculo que o justificasse.

Cumprir registrar que essa situação se repetiu na proposta contratada, na qual os serviços discriminados como ‘conjuntos’ e ‘verbas’ totalizam R\$ 30.357.954,98, equivalente a 23% do valor contratado.

Verificou-se que a planilha orçamentária da obra em análise contém diversas irregularidades, como ausência de memória de cálculo, sobrepreço em determinados itens, detalhamento insuficiente de itens de valor relevante, além de cotação de serviços na forma de verbas. A forma genérica como foi elaborado o orçamento, sem uma demonstração detalhada de todos os seus custos unitários, além de impossibilitar a avaliação da conformidade dos preços do edital com os de mercado, contraria diversos dispositivos da Lei 8.666/93, em particular o art. 7º, § 2º, incisos I e II, combinado com o art. 6º, incisos IX e X.

Importa mencionar que o item 5 do orçamento, denominado proteção catódica, avaliado em R\$ 2.122.544,36, teve seu valor estimado de forma imprecisa. Os dois subitens desse serviço, ‘projeto, dimensionamento e especificações do sistema (5.1)’ e ‘fornecimento e montagem (5.2)’ tiveram suas unidades representadas como ‘verba’ e ‘conjunto’, respectivamente.

Para ilustrar, compreendem esse item quatro conjuntos de retificadores e 280 conjuntos de anodos, sem a devida discriminação dos elementos integrantes desses conjuntos. Ademais, foram estimadas verbas para cabeamentos diversos, circuito de proteção e comando, transporte rodoviário de materiais e consultorias. Apesar de o orçamento prever uma verba para cabeamentos diversos, foi celebrado um termo aditivo com o acréscimo de R\$ 203.920,33, em relação à planilha contratada, para fornecimento e montagem de cabos elétricos diversos para execução do sistema de proteção catódica. Em função da imprecisão desse item, estimado como verba, aliada à ausência de projeto, não há como avaliar se os acréscimos se deram de maneira devida.

Faz-se a mesma ressalva no tocante ao item 1.5, ‘canteiro de obras em Areia Branca’, que não possui projeto e a composição do serviço estimou uma verba aleatória para os materiais hidráulicos/sanitários, elétricos, mobiliário e equipamentos de informática/telefonia. O item 1.6, ‘canteiro de apoio no Porto Ilha – recuperação/manutenção’, também não tem projeto, e, em sua composição de preço unitário, quantificou os insumos classificados como materiais e transporte em verbas e conjuntos. É oportuno salientar que a planilha contratada destinou uma verba 81% superior ao valor fixado no orçamento base para os dois itens de canteiro de obras e canteiro de apoio, somados. Ou seja, a ausência de critério de preço unitário no edital somada à imprecisão do orçamento do objeto licitado resultou na contratação de serviço com valor quase duplicado em relação ao orçamento base.

Além do mais, não se sabe como foram estimados os custos para execução dos alojamentos, vestiários e sanitários. Para esse item foram destinadas verbas que ultrapassam um milhão de reais para as fundações, estruturas em concreto, alvenaria, acabamentos e instalações prediais e climatização. Registre-se que as composições de preço unitário desses itens quantificaram como verba grande parte dos materiais, além disso, não existem projetos nem memórias de cálculo para esses itens, o que impossibilitou a análise dos valores de alguns serviços.

Dessa forma, restou configurado que a planilha da obra apresentou itens com detalhamento insuficiente, principalmente os itens cotados por verbas (proteção catódica, canteiro de obras, canteiro de apoio, alojamentos, vestiários e sanitários, entre outros). Essa imprecisão da planilha orçamentária integrante do projeto básico deficiente, decorrente da cotação de serviços por meio de verbas fechadas e da omissão das memórias de cálculo dos serviços, redundou em contratação de serviços com valores superiores aos estimados inicialmente pelo órgão, além da celebração de termos aditivos para o acréscimo de serviços não previstos inicialmente.

Ademais, menciona-se a total discrepância verificada entre as composições de preço unitário (CPUs) integrantes do orçamento base e as CPUs anexas à proposta comercial do

contratado. Essa situação é decorrente da ausência de definição precisa pela Administração do objeto a ser executado.

Esta Corte possui jurisprudência no sentido da vedação à prática de cotação de itens com essa denominação, por ferir o disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93, a exemplo do disposto dos Acórdãos 1091/2007, 1387/2006, 2450/2007, 397/2008, todos do Plenário. Apesar de ter sido publicada posteriormente à época da Concorrência 23/2009, vale citar também a Súmula 258 – TCU, transcrita a seguir:

‘As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas’.

Deste modo, faz-se necessário propor determinação à Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern) para que aprimore, em consonância com o disposto nos incisos IX do art. 6º e II do § 2º do art. 7º da Lei 8.666/93, a metodologia de orçamentação e apresente a planilha orçamentária dos próximos editais contendo, além da composição dos serviços ou dos materiais, os preços unitários de cada item, abstendo-se de utilizar as unidades conjunto (cj), global (gb), verba (vb) ou similares, decompondo-os em unidades passíveis de medição.

(...)

### **3.5.7 – Conclusão da equipe:**

O orçamento base foi apresentado na licitação contemplando serviços cotados como ‘conjuntos’ e ‘verbas’, os quais totalizam R\$ 26.148.885,23, representando o equivalente a 21% do orçamento. No contrato, os serviços discriminados de forma genérica totalizaram R\$ 30.357.954,98, equivalente a 23% do valor contratado. Registra-se que o maior detalhamento nos custos dos serviços e a transparência da planilha orçamentária só tem a contribuir para o julgamento das propostas de preços apresentadas pelas licitantes e a função de evitar a ocorrência de sobrepreço nas contratações.

Deste modo, propõe-se dar ciência à Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern) que a existência de serviços discriminados de maneira genérica, sem base em projetos ou memórias de cálculo que o justificasse contraria diversos dispositivos da Lei 8.666/93, em particular o art. 7º, § 2º, inciso I e II, combinado com o art. 6º, inciso IX e X. Para que a Codern, nas próximas licitações envolvendo recursos federais, deixe de utilizar as unidades conjunto (cj), global (gb), verba (vb) ou similares e apresente orçamento com unidades passíveis de medição.”

7. Em função desses achados de auditoria e com base na análise transcrita acima, a Secob-4, em pareceres uniformes (peças 55 **in fine**, 56 e 57), sugere sejam realizadas as seguintes oitivas:

7.1. da Codern, para que apresente esclarecimentos sobre as irregularidades identificadas no projeto básico da obra de ampliação do Terminal Salineiro em Areia Branca/RN; e

7.2. da Codern e do Consórcio Areia Branca, para que apresentem esclarecimentos acerca do sobrepreço de R\$ 21.684.330,04, consubstanciado na existência de preços excessivos no contrato 12/2009, se comparados aos preços de mercado.

8. Propõe, ainda, a unidade técnica especializada em fiscalização de obras cientificar a Codern sobre as demais impropriedades apontadas neste processo de auditoria, com vistas a coibir a reincidência dessas falhas, comunicando-se à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados, na concorrência 23/2009-Codern e na avença resultante desse certame (contrato 12/2009), indícios de irregularidades que se enquadrem no art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei 12.309, de 9/8/2010, referente à Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2011 – LDO/2011.

9. Em 1º/8/2011, por meio do expediente autuado como peça 59, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, solicita, na condição de interessado, que lhe seja encaminhada cópia do relatório de auditoria elaborado pela Secob-4.

É o Relatório.

## VOTO

Conforme consta do relatório precedente, esta auditoria está inserida no Plano de Auditorias Especiais para o exercício de 2011, o que se justifica pelo fato de as obras de ampliação e melhoramentos do Terminal Salineiro de Areia Branca/RN, constantes do Programa de Trabalho 26.784.1459.122V.0024/2011, contarem com substancial dotação orçamentária, enquadrando-se em um dos critérios estipulados pela LDO/2011 para seleção das obras e dos serviços a serem fiscalizados pelo TCU.

2. A importância socioeconômica das obras em foco, segundo apontado pela equipe de auditoria com base em bibliografia especializada, assenta-se no fato de o Terminal Salineiro de Areia Branca ser responsável pelo embarque do sal – único produto comercializado nesse porto – produzido nas salinas localizadas no Estado do Rio Grande do Norte, onde se concentra mais de 95% da produção brasileira, limitada atualmente a seis milhões de toneladas por ano, sendo que a ampliação da capacidade de armazenagem e o aumento da velocidade de carregamento do sal nos navios que chegam àquele terminal têm como intuito garantir o atendimento das demandas crescentes para as próximas décadas.

3. Das irregularidades detectadas pela equipe da Secob-4, duas foram consideradas graves com recomendação de continuidade (IG-C) e as demais, num total de três, foram enquadradas como outras irregularidades (OI). São elas:

3.1. deficiências no projeto básico anexo ao edital da concorrência 23/2009 (IG-C), provável causa da assinatura de dois aditivos, que aumentaram em 24,99% o valor do contrato 12/2009, elevando-o de R\$ 174.855.198,38 para R\$ 218.555.456,83, quando ainda restavam por executar aproximadamente 45% do contrato;

3.2. sobrepreço de R\$ 21.684.330,04 (IG-C), caracterizado pela contratação de itens de serviço com preços excessivos ante os de mercado;

3.3. inclusão de parcela referente aos tributos Imposto de Renda Pessoa Jurídica – IRPJ e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL na composição das Bonificações e Despesas Indiretas – BDI (OI), em desacordo com a jurisprudência deste tribunal, espelhada, por exemplo, no subitem 9.1.1 do acórdão 325/2007-Plenário e posteriormente compendiada na súmula/TCU 254;

3.4. inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitários e global (OI), em afronta ao art. 40, inciso X, da Lei 8.666, de 21/6/1993, e ao art. 127 da Lei 12.309, de 9/8/2010, assim como à jurisprudência deste tribunal (acórdãos 1.746/2009, 168/2009, 554/2008, 2.014/2007, 1.090/2007 e 1.755/2004, todos de Plenário); e

3.5. deficiência na apresentação das informações constantes da planilha orçamentária do edital da concorrência 23/2009, assim como do contrato 12/2009 e de seus aditivos (OI), caracterizando descumprimento ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, e à jurisprudência desta corte de contas (acórdãos 397/2008, 1.091/2007, 2.450/2007 e 1.387/2006, todos do Plenário), posteriormente compendiada na súmula/TCU 258.

4. Manifesto, desde já, minha anuência no que tange à classificação adotada pela Secob-4 em relação às irregularidades listadas acima.

5. Com efeito, nem mesmo aquelas duas consideradas mais relevantes justificam seu enquadramento no conceito de irregularidade grave do art. 94 da LDO/2011, pois, nas palavras da equipe de auditoria, “apesar de configurado potencial risco ao erário, o dano reverso referente à paralisação desta obra localizada em alto mar pode gerar grande prejuízo material e ambiental, além de afetar a segurança dos trabalhos no Porto Ilha” (peça 55, fls. 6 e 17).

6. Igualmente digno de anuência o exame empreendido pela unidade instrutiva acerca de cada achado de auditoria, o que dispensa maiores comentários, eis que foram abordadas com abrangência e profundidade suficientes as questões suscitadas neste processo.

7. Ressalto apenas a necessidade de se avaliar e delinear, no próximo pronunciamento a cargo da Secob-4, a participação de cada agente para a consumação das irregularidades objeto de proposta de oitiva, de modo a respaldar eventual responsabilização em sede de audiência ou mesmo citação.
8. Especial atenção deve ser dirigida à averiguação da culpabilidade de cada envolvido, permitindo concluir se a irregularidade que lhe é atribuída poderia ou não ser por ele constatada e conseqüentemente evitada.
9. A título de exemplo, adianto parecer-me desarrazoado, à **primeira vista**, imputar a quem não detém conhecimento técnico específico e competência funcional para assim atuar a responsabilidade pela ausência, no projeto básico, de estudo sobre o empuxo ativo das células de contenção para o cálculo da berma de proteção da cortina de estaca prancha, item relevante no custo total do empreendimento e dimensionado considerando-se apenas a proteção contra erosão submarina e o solapamento da onda na estrutura, erro de projeto este detectado somente por ocasião da elaboração do projeto executivo, que integrou o objeto da concorrência 23/2009 e do subsequente contrato 12/2009.
10. Esse mesmo raciocínio, contudo, parece não se aplicar – **a princípio, convém refrisar** – à falha de projeto básico caracterizada pela ausência de sondagens geológicas necessárias ao dimensionamento das estacas de contenção das células de ampliação do porto, visto que a necessidade dessas sondagens foi reconhecida no próprio edital da concorrência 23/2009, que se seguiu ao projeto básico ora questionado.
11. De qualquer modo, caberá à Secob-4 apurar eventuais responsabilidades relacionadas às deficiências apontadas no projeto básico da concorrência 23/2009, assim como ao possível sobrepreço constatado no contrato 12/2009.
12. Quanto a essa segunda grave irregularidade, aliás, julgo pertinente destacar que, a meu ver, não se presta a desconstituir a lógica de cálculo desenvolvida pela equipe de auditoria o fato de o sobrepreço ter sido quantificado numa amostra de apenas 29% do total contratado.
13. Assim penso tendo em vista que, conforme consignado no relatório de auditoria (peça 55, fl. 20), os preços dos demais itens contratuais não foram analisados em razão de não ter sido possível a confecção de preços de referência, o que, por sua vez, decorreu principalmente do não atendimento, por parte do consórcio contratado para execução das obras de ampliação do Terminal Salineiro em Areia Branca/RN, ao pedido de apresentação das composições auxiliares dos serviços analisados pela equipe do TCU, não atendimento este cuja justificativa se limitou ao argumento de que as memórias de cálculo solicitadas referiam-se a serviços atípicos e dimensionados de acordo com a expertise das empresas consorciadas.
14. Nessas circunstâncias, dada a opção do Consórcio Areia Branca em não apresentar o que lhe foi solicitado para fins de aferição da adequabilidade dos preços praticados no âmbito do contrato 12/2009, justifica-se a inversão do ônus da prova, de maneira que eventual alegação de que o sobrepreço apontado nestes autos em relação à amostra de 29% do contrato 12/2009 encontra-se compensado por suposto subpreço em outros itens daquela avença deverá vir acompanhado de completa e detalhada composição de custos a ser apresentada pelo aludido consórcio.
15. Com essas ponderações, acolho, em essência, a proposta de encaminhamento formulada pela Secob-4.
16. Como único ajuste, deixo de lançar no corpo da minuta de acórdão a seguir apresentada as impropriedades em relação às quais a unidade técnica sugere seja dada ciência à entidade portuária, pois entendo que essas falhas caracterizam simplesmente inobservância a dispositivos legais que não oferecem maiores dificuldades de interpretação, alguns deles inclusive objeto de súmula deste tribunal, parecendo-me suficiente encaminhar à Codern apenas cópia da deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a precedem, para que tome conhecimento de seu inteiro teor e adote as providências necessárias à não reincidência das irregularidades detectadas.

17. Por fim, em atendimento ao pleito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (peça 59), deve ser-lhe encaminhada cópia do relatório de auditoria elaborado pela Secob-4, mostrando-se oportuno fazê-lo acompanhar de cópia da deliberação ora proferida.

Ante o exposto, voto no sentido de que o tribunal adote a deliberação que ora submeto ao colegiado.

Sala das Sessões, em 21 de setembro de 2011.

AROLDO CEDRAZ  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2519/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 012.903/2011-6 (processo eletrônico)
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Unidade: Companhia Docas do Rio Grande do Norte
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secob-4
8. Advogado constituído nos autos: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2011, com o objetivo de fiscalizar as obras de ampliação e melhoramentos do Terminal Salineiro de Areia Branca/RN.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. realizar a oitiva da Companhia Docas do Rio Grande do Norte – Codern, para que apresente esclarecimentos, no prazo de 15 (quinze) dias contados da ciência deste acórdão, sobre as seguintes irregularidades, ambas referentes às obras de ampliação do Terminal Salineiro em Areia Branca/RN:

9.1.1. ausência de elementos essenciais no projeto básico anexo ao edital da concorrência 23/2009, em afronta ao art. 6º, inciso IX, alíneas **a a f**, da Lei 8.666/1993, mais precisamente no que tange a estudos prévios de sondagens geológicas, estudo de altura máxima de onda, estudo sobre empuxo ativo das células, ausência de memórias de cálculo de itens relevantes do orçamento, insuficiência do projeto do descarregador de barcas, inexistência de projeto para o sistema de proteção catódica e ausência dos projetos complementares de instalações prediais dos alojamentos, vestiários e sanitários;

9.1.2. sobrepreço quantificado em R\$ 21.684.330,04 (vinte e um milhões seiscentos e oitenta e quatro mil trezentos e trinta reais e quatro centavos) no âmbito do contrato 12/2009, caracterizado pela contratação de preços excessivos se comparados aos de mercado;

9.2. fixar prazo de 15 (quinze) dias contados da ciência deste acórdão, para que o Consórcio Areia Branca, caso queira, apresente esclarecimentos sobre o sobrepreço a que se refere o subitem 9.1.2 deste **decisum**;

9.3. dar ciência desta deliberação:

9.3.1. à Codern, encaminhando-lhe cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, assim como do relatório de auditoria e dos demonstrativos de cálculo do sobrepreço apontado nos presentes autos, com o objetivo de subsidiar os esclarecimentos ora solicitados e para que sejam adotadas as providências necessárias ao saneamento das demais irregularidades detectadas na presente auditoria;

9.3.2. ao Consórcio Areia Branca, encaminhando-lhe cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, assim como do relatório de auditoria e dos demonstrativos de cálculo do sobrepreço apontado nos presentes autos, com o objetivo de subsidiar os esclarecimentos que eventualmente venham a ser apresentados;

9.3.3. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, encaminhando-lhe cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, assim como do relatório de auditoria, em atendimento à solicitação formulada em 1º/8/2011 (peça 59);

9.3.4. à Secretaria de Controle Externo do TCU no Estado do Rio Grande do Norte, responsável pelas contas da Codern;

9.3.5. à Presidência do Congresso Nacional e à sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, informando-lhes que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no art. 94, §1º, inciso IV, da Lei 12.309, de 9/8/2010, na concorrência pública 23/2009-

Codern e no contrato 12/2009-Codern, relacionados às obras de Ampliação do Terminal Salineiro de Areia Branca/RN previstas no Programa de Trabalho 26.784.1459.122V.0024/2011.

10. Ata nº 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2519-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

**AUGUSTO NARDES**

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

**AROLDO CEDRAZ**

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**LUCAS ROCHA FURTADO**

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

**TC 026.127/2010-5**

Natureza: Representação.

Interessada: Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag.

Órgão: Tribunal de Contas da União.

Advogado constituído nos autos: não há.

**Sumário:** REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR UNIDADE TÉCNICA DO TCU. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PELO STF, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE, DO ART. 2º, INCISOS I E II, §§ 1º, 2º E 3º, E DO ANEXO ÚNICO DA LEI COMPLEMENTAR 62/1989, ASSEGURADA SUA APLICAÇÃO ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2012. PROPOSIÇÕES ATIVAS NO SENADO FEDERAL E NA CÂMARA DOS DEPUTADOS RELATIVAS A CRITÉRIOS DE RATEIO DO FPE. COMPARAÇÃO ENTRE OS CRITÉRIOS ESTABELECIDOS POR ESSES PROJETOS E PELAS LEGISLAÇÕES ANTERIORES. ENVIO DOS RESULTADOS E CONCLUSÕES DO LEVANTAMENTO REALIZADO AO CONGRESSO NACIONAL. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Com o advento da declaração de inconstitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal – (STF), dos atuais critérios de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados, constantes do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e pelo Anexo Único da Lei Complementar 62/1989, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) autuou a presente representação com vistas a conhecer e analisar os projetos ativos, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, pertinentes à elaboração de novos critérios em substituição àqueles então declarados inconstitucionais pelo STF, cuja aplicação está assegurada até 31 de dezembro de 2012.

2. Em sua instrução inicial, a Semag apresentou a descrição e a análise que empreendeu, nos seguintes termos:

“Trata-se de Representação, com fundamento no inciso VI do art. 237 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, visando conhecer e analisar os projetos ativos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados relativos ao estabelecimento de critérios de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados, uma vez que os atuais critérios, estabelecidos pelo art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e pelo Anexo Único da Lei Complementar nº 62/1989, foram declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, assegurada sua aplicação até 31 de dezembro de 2012.

2. Com este intuito foi realizada uma análise da legislação referente aos critérios de rateio do FPE, foram feitas consultas nas bases de dados do Senado e da Câmara dos Deputados buscando os projetos relacionados ao tema e foram feitas comparações entre os projetos ativos e as legislações anteriores sobre os critérios de distribuição de forma a traçar um quadro das consequências das alterações propostas nos diversos projetos para as Unidades da Federação.

3. A relevância do tema pode ser dimensionada pelo fato de que os recursos do Fundo representaram, em 2009, 10% da receita total das Unidades da Federação, sendo que, para os estados da Região Norte, o percentual é de 32%, e do Nordeste, 28%.

4. Sobre a admissibilidade, é de se registrar que a Unidade Técnica deste Tribunal de Contas possui legitimidade ativa para representar ao Tribunal, conforme já caracterizado nesta introdução. Além disto, é importante ressaltar que este Tribunal está constitucionalmente vinculado

à questão, pois o parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal estabelece que o Tribunal de Contas da União efetue o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação, dentre eles o Fundo de Participação dos Estados.

5. Por fim, cabe concluir esta introdução enfatizando que o inciso II deste mesmo artigo da Constituição Federal determina que a lei complementar que estabelecer os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Municípios, do Fundo de Participação dos Estados e dos Fundos de Desenvolvimento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste deve ter como objetivo promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios.

## I – DOS FATOS

6. O FPE pode ser caracterizado como uma transferência intergovernamental incondicional, ou seja, parte da receita arrecadada pela União é destinada ao Fundo, cujos recursos são repassados aos Estados, sem condicionantes à sua aplicação.

7. Ele foi criado em 1965, pelo art. 21 da Emenda Constitucional de 1965, a ele foram destinados 10% da arrecadação dos impostos sobre a renda e sobre produtos industrializados, sendo, na época, obrigatória a aplicação de 50% dos recursos recebidos em despesas de capital. O § 1º deste artigo determinava que:

*‘§ 1º A aplicação dos Fundos previstos neste artigo será regulada por lei complementar, que cometerá ao Tribunal de Contas da União o cálculo e a autorização orçamentária ou de qualquer outra formalidade, efetuando-se a entrega, mensalmente, através dos estabelecimentos oficiais de crédito.’*

8. Durante o período militar o percentual de recursos destinados ao Fundo variou, bem como a rigidez nas regras de sua aplicação. No entanto, regulamentação dos critérios de rateio dos recursos do Fundo entre as Unidades da Federação, estabelecida em 1966 pela Lei nº 5.172 (Código Tributário Nacional, CTN), permaneceu estável durante todo o período.

9. Nos arts. 88, 89 e 90 do CTN estão definidos os critérios de distribuição entre os estados e o Distrito Federal. O art. 88 estabelece que 5% dos recursos do Fundo serão distribuídos proporcionalmente à superfície dos estados e DF. Os outros 95%, proporcionalmente ao coeficiente individual de participação. Este coeficiente individual é o produto de dois fatores: fator representativo da população e fator representativo do inverso da renda **per capita**.

10. O art. 89 estabelece como será calculado o fator representativo da população, que tem como base a percentagem que a população da UF representa na população total do país. Os parâmetros para o cálculo do fator população estão apresentados no Quadro 1.

Quadro 1  
CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL – FATOR POPULAÇÃO

Percentagem que a população da UF representa da população total do País:	FATOR
I - até 2%	2,0
II - acima de 2% até 5%:	
a) pelos primeiros 2%	2,0
b) para cada 0,3% ou fração excedente, mais	0,3
III - acima de 5% até 10%:	
a) pelos primeiros 5%	5,0
b) para cada 0,5% ou fração excedente, mais	0,5
IV - acima de 10%	10,0

11. Assim, para se calcular o fator representativo da população, calcula-se inicialmente o percentual que esta população representa em relação à população do país. Se esse percentual é inferior ou igual a 2%, o fator da população é 2; se for superior a 10%, o percentual é fixo em 10,

mesmo se um estado possuir 90% da população total, seu fator população será dez. Os demais percentuais são alocados entre 2,3 e 9,5. Assim, fator população de um estado pode ser no máximo cinco vezes o fator população de outro. A Tabela 1 simula o Fator Populacional dos Estados Brasileiros conforme a população de 2007.

Tabela 1  
Fator Representativo da População  
Código Tributário Nacional

UF	População 2007	Distribuição Percentual da População	Fator Representativo da População
SP	39.827.570	21,65%	10,0
MG	19.273.506	10,48%	10,0
RJ	15.420.375	8,38%	8,5
BA	14.080.654	7,65%	8,0
RS	10.582.840	5,75%	6,0
PR	10.284.503	5,59%	6,0
PE	8.485.386	4,61%	4,7
CE	8.185.286	4,45%	4,7
PA	7.065.573	3,84%	4,1
MA	6.118.995	3,33%	3,5
SC	5.866.252	3,19%	3,2
GO	5.647.035	3,07%	3,2
PB	3.641.395	1,98%	2,0
ES	3.351.669	1,82%	2,0
AM	3.221.939	1,75%	2,0
AL	3.037.103	1,65%	2,0
PI	3.032.421	1,65%	2,0
RN	3.013.740	1,64%	2,0
MT	2.854.642	1,55%	2,0
DF	2.455.903	1,33%	2,0
MS	2.265.274	1,23%	2,0
SE	1.939.426	1,05%	2,0
RO	1.453.756	0,79%	2,0
TO	1.243.627	0,68%	2,0
AC	655.385	0,36%	2,0
AP	587.311	0,32%	2,0
RR	395.725	0,22%	2,0
<b>Brasil</b>	<b>183.987.291</b>	<b>100,00%</b>	

Fonte: IBGE

12. Para se calcular o fator representativo do inverso da renda **per capita**, de acordo com o art. 90, parte-se da renda **per capita** das UFs e da renda **per capita** média do país. Calcula-se o índice relativo à renda **per capita** de cada ente participante, tomando-se como 100 (cem) a renda **per capita** média do País. Uma vez calculado esse índice relativo, através da localização do seu inverso nas faixas estabelecidas pelo código, obtém-se o fator relativo do inverso da renda **per capita** da UF. O Quadro 2 reproduz parâmetros estabelecidos pelo CTN para o cálculo do fator inverso da renda per capita.

Quadro 2

CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL – FATOR INVERSO DA RENDA **PER CAPITA**

<i>Inverso do índice relativo à renda per capita da entidade</i>	<i>FATOR</i>
Até 0,0045	0,4
Acima de 0,0045 até 0,0055	0,5
Acima de 0,0055 até 0,0065	0,6
Acima de 0,0065 até 0,0075	0,7
Acima de 0,0075 até 0,0085	0,8
Acima de 0,0085 até 0,0095	0,9
Acima de 0,0095 até 0,0110	1
Acima de 0,0110 até 0,0130	1,2
Acima de 0,0130 até 0,0150	1,4
Acima de 0,0150 até 0,0170	1,6
Acima de 0,0170 até 0,0190	1,8
Acima de 0,0190 até 0,0220	2
Acima de 0,0220	2,5

13. O Fator Representativo do Inverso da Renda **per Capita** varia entre 0,4 e 2,5. As UFs que possuem renda **per capita** superior a 2,22 vezes a renda média nacional, têm o fator do inverso da renda igual a '0,4', como é o caso do Distrito Federal, cuja renda é 2,81 vezes superior à média nacional. As UFs que possuem renda inferior a 45% da renda nacional, por exemplo, o Piauí, cuja renda é 32%, têm fator inverso da renda **per capita** de 2,5. Os demais fatores variam entre 0,5 e 2, sendo que quanto mais rica a UF, menor o seu fator. Assim, o máximo que uma UF pode receber a mais que outra, devido ao fator renda, é 6,25 vezes. A Tabela 2 apresenta os fatores representativos do inverso da renda das UFs conforme a renda **per capita** de 2007

Tabela 2

Fator Representativo do Inverso da Renda per Capita

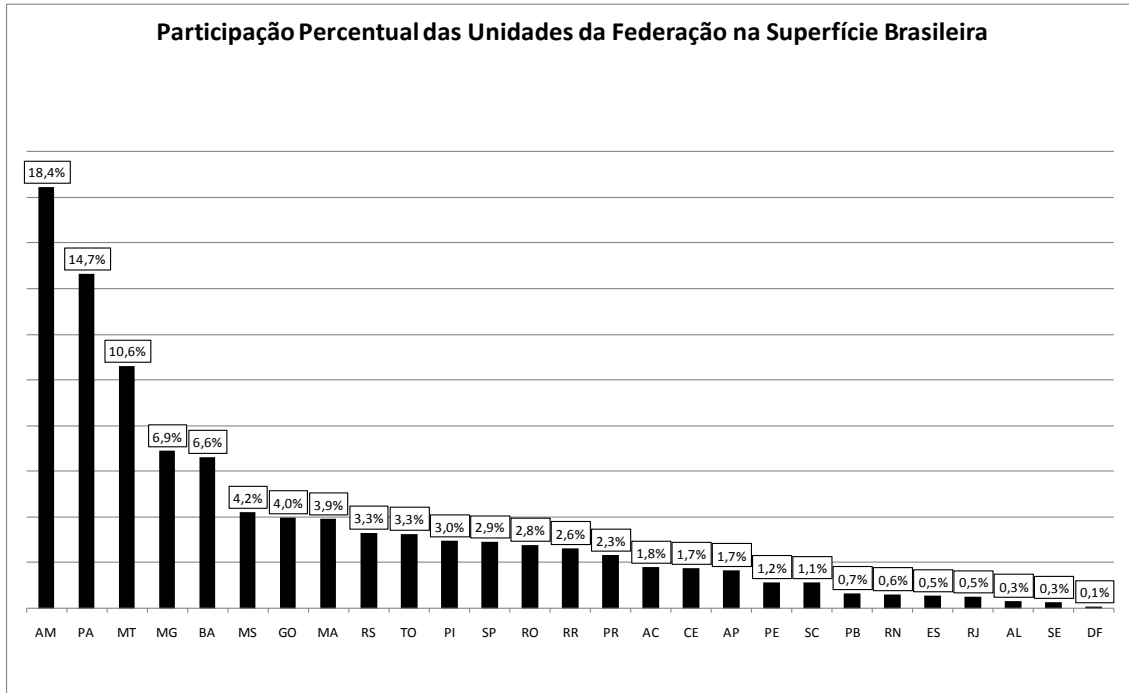
Código Tributário Nacional

UF	Renda per capita 2007	Índice Relativo	Inverso do Índice Relativo	Fator Representativo do Inverso da Renda Per Capita
DF	40.696	281	0,00355	0,4
SP	22.667	157	0,00638	0,6
RJ	19.245	133	0,00752	0,8
ES	18.003	124	0,00803	0,8
SC	17.834	123	0,00811	0,8
RS	16.689	115	0,00867	0,9
PR	15.711	109	0,00921	0,9
MT	14.954	103	0,00967	1,0
AM	13.043	90	0,01109	1,2
MG	12.519	87	0,01155	1,2
MS	12.411	86	0,01165	1,2
GO	11.548	80	0,01253	1,2
RR	10.534	73	0,01373	1,4
RO	10.320	71	0,01402	1,4
AP	10.254	71	0,01411	1,4
TO	8.921	62	0,01621	1,6
AC	8.789	61	0,01646	1,6
SE	8.712	60	0,01660	1,6
BA	7.787	54	0,01858	1,8
RN	7.607	53	0,01902	2,0
PE	7.337	51	0,01972	2,0
PA	7.007	48	0,02064	2,0
CE	6.149	43	0,02352	2,5
PB	6.097	42	0,02372	2,5
AL	5.858	40	0,02469	2,5
MA	5.165	36	0,02801	2,5
PI	4.662	32	0,03103	2,5
<b>Brasil</b>	<b>14.465</b>	<b>100</b>	0,01000	

Fonte: IBGE

14. No produto dos dois fatores, renda e população, o máximo que uma unidade pode receber a mais que outra é 31,25 vezes; pois uma UF muito populosa e pobre receberá os coeficientes: 10 e 2,5, totalizando 25; enquanto uma UF muito pequena e rica receberá os coeficientes 2 e 0,4, totalizando 0,8. A partir deste produto são distribuídos 95% dos recursos do Fundo, os outros 5%, partilhados proporcionalmente à área de cada UF. A participação percentual das UFs na superfície brasileira é apresentada no Gráfico 1.

Gráfico 1



Fonte: IBGE

Tabela 3

Distribuição Percentual dos Recursos do Fundo de Participação dos Estados  
conforme Critérios Estabelecidos no Código Tributário Nacional  
População e Renda per Capita de 2007

UF	Fator Representativo da População (A)	Fator Representativo do Inverso da Renda Per Capita (B)	Produto dos Fatores (A x B)	% de Participação pelo Produto dos Fatores (95%)	% de Participação pela superfície da UF (5%)	% de Participação Total
AC	2,0	1,6	3,2	2,16%	0,09%	2,25%
AL	2,0	2,5	5,0	3,38%	0,02%	3,39%
AM	2,0	1,2	2,4	1,62%	0,92%	2,54%
AP	2,0	1,4	2,8	1,89%	0,08%	1,97%
BA	8,0	1,8	14,4	9,72%	0,33%	10,05%
CE	4,7	2,5	11,8	7,93%	0,09%	8,02%
DF	2,0	0,4	0,8	0,54%	0,00%	0,54%
ES	2,0	0,8	1,6	1,08%	0,03%	1,11%
GO	3,2	1,2	3,8	2,59%	0,20%	2,79%
MA	3,5	2,5	8,8	5,91%	0,19%	6,10%
MG	10,0	1,2	12,0	8,10%	0,34%	8,45%
MS	2,0	1,2	2,4	1,62%	0,21%	1,83%
MT	2,0	1,0	2,0	1,35%	0,53%	1,88%
PA	4,1	2,0	8,2	5,54%	0,73%	6,27%
PB	2,0	2,5	5,0	3,38%	0,03%	3,41%
PE	4,7	2,0	9,4	6,35%	0,06%	6,40%
PI	2,0	2,5	5,0	3,38%	0,15%	3,52%
PR	6,0	0,9	5,4	3,65%	0,12%	3,76%
RJ	8,5	0,8	6,8	4,59%	0,03%	4,62%
RN	2,0	2,0	4,0	2,70%	0,03%	2,73%
RO	2,0	1,4	2,8	1,89%	0,14%	2,03%
RR	2,0	1,4	2,8	1,89%	0,13%	2,02%
RS	6,0	0,9	5,4	3,65%	0,17%	3,81%
SC	3,2	0,8	2,6	1,73%	0,06%	1,78%
SE	2,0	1,6	3,2	2,16%	0,01%	2,17%
SP	10,0	0,6	6,0	4,05%	0,15%	4,20%
TO	2,0	1,6	3,2	2,16%	0,16%	2,32%
<b>Brasil</b>			140,7	95,0%	5,0%	100,0%

Fonte: IBGE

15. Por fim, a Tabela 3 apresenta os coeficientes de participação das UFs estabelecidos conforme os critérios do Código Tributário Nacional, considerando a superfície das UFs e as respectivas renda e população de 2007.

16. A Constituição de 1988 aumenta gradualmente a participação dos Fundos no IR e no IPI. A participação do FPE se inicia em 18%, aumenta 0,5% ao ano, estabilizando em 21,5%. Ela também mantém os critérios de rateio anteriores até que uma lei complementar estabeleça novos critérios. Esses novos critérios devem ter como objetivo promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados. Por fim, o art. 160 da CF/88 veda a retenção ou qualquer restrição à entrega, salvo para o pagamento de dívidas para com a União, e veda também estabelecimento de regras para emprego dos recursos pelas respectivas UFs, ou seja, fica constitucionalmente vedada a vinculação dos recursos do FPE. As exceções são os limites de saúde e educação estabelecidos pela própria Constituição, que não envolvem especificamente as receitas de FPE, mas o conjunto de receitas da UF e; atualmente, o Fundeb, estabelecido por Emenda Constitucional.

17. Em dezembro de 1989 é sancionada a Lei Complementar nº 62 que, em relação ao FPE, estabelece que 85% dos recursos serão aplicados nas UFs integrantes das Regiões, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, os 15% restantes nas Regiões Sul e Sudeste. Além disto, a Lei fixa coeficientes individuais de participação das UFs para os exercícios de 1990 e 1991, baseados essencialmente em valores recebidos historicamente, calculados de acordo com os critérios do CTN. Embora o § 2º do art. 2º da Lei estabeleça que, a partir de 1992, os critérios de rateio deverão ser estabelecidos por lei específica com base na apuração do censo de 1990, o § 3º do mesmo artigo determina que: *‘Até que sejam definidos os critérios a que se refere o parágrafo anterior, continuarão em vigor os coeficientes estabelecidos nesta Lei Complementar’*.

18. Na justificação do Projeto de Lei Complementar nº 109, de 1989, do Deputado Firmo de Castro (fl. 23), referente à LC 62/89, há a seguinte justificativa para os coeficientes individuais pré-fixados:

*‘Nos debates entre os secretários estaduais de Fazenda e Finanças dos Estados e do Distrito Federal, realizados nos período de outubro de 1988 a fevereiro de 1989, para a implantação do novo sistema tributário, concordaram todos os participantes, tanto dos estados mais desenvolvidos quanto dos menos desenvolvidos, que deverá ser aumentada de 78% para 85% a participação dos Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste no FPE. Procura-se dessa forma distribuir melhor os ganhos da reforma tributária, vez que a ampliação da base de incidência do ICM beneficiará mais fortemente os estados mais desenvolvidos do País.*

*Optou-se através deste projeto, de acordo com sugestão unânime das Secretarias de Fazenda e de Finanças dos Estados, fixar-se, provisoriamente, os coeficientes individuais de participação de cada unidade da Federação no FPE. Isto porque os parâmetros básicos, população e inverso da renda per capita, hoje desatualizados, não proporcionariam o grau de distributividade que todos desejam. Em razão, por outro, das transformações significativas ocorridas na presente década, as quais estão afetando os perfis espaciais de renda e população, será prudente e benéfico para todos que os critérios de distribuição do FPE somente sejam revistos em profundidade depois da apuração do censo de 1990, com dados atualizados e melhor avaliados após os dois primeiros anos de vigência do novo sistema tributário, o que também se propõe ocorra com o FPM.*

*Assim, os índices estabelecidos na presente proposta foram obtidos a partir de alguns ajustamentos feitos nos atuais critérios, de forma a aumentar de 78% para 85% a parcela do FPE destinada ao Norte, Nordeste e Centro-Oeste e distribuído desigualmente esses adicionais de 7% entre as unidades da Federação dessas regiões, beneficiando mais aquelas que, atualmente, detêm os menores índices’.*

19. Embora provisórios, esses coeficientes individuais dos Estados permanecem como parâmetro de distribuição até a presente data. A este respeito no Relatório da Semag constante do TC 024.957/2009-1 que acompanha a Decisão Normativa nº 101, de 18 de novembro de 2009, que aprova os coeficientes a serem utilizados no cálculo das cotas de FPM e FPE, há a seguinte observação:

*‘No que diz respeito ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, tratado na alínea ‘a’, a LC nº 62/1989 estabeleceu, no § 2º do art. 2º, que os critérios de rateio a vigorarem a partir de 1992 seriam fixados em lei específica, com base na apuração do Censo de 1990, ficando assente, no § 3º do mesmo artigo, que os coeficientes do FPE constantes do seu Anexo Único continuariam em vigor até que fossem definidos os critérios aludidos no mencionado § 2º*

*Ante a ausência da fixação desses critérios, os recursos do FPE são distribuídos aos 26 Estados e ao Distrito Federal de acordo com os coeficientes fixados no Anexo Único da norma em comento. Por conseguinte, os coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal no FPE, a serem aplicados no exercício de 2010, componentes do Anexo II do anteprojeto de Decisão Normativa (fl. 49), são os fixados no Anexo Único da LC nº 62/1989.’*

Tabela 4

Distribuição do FPE de 2009  
 entre as Unidades da Federação

UF	FPE - 2009 - R\$ Milhões	LC 62/89	% população 2007	Renda per capita 2007	IDH 2005
AL	1.883	4,2%	1,7%	5.858	0,677
MA	3.267	7,2%	3,3%	5.165	0,683
PI	1.956	4,3%	1,6%	4.662	0,703
PB	2.167	4,8%	2,0%	6.097	0,718
PE	3.123	6,9%	4,6%	7.337	0,718
CE	3.321	7,3%	4,4%	6.149	0,723
RN	1.891	4,2%	1,6%	7.607	0,738
BA	4.253	9,4%	7,7%	7.787	0,742
SE	1.881	4,2%	1,1%	8.712	0,742
RR	1.123	2,5%	0,2%	10.534	0,750
AC	1.548	3,4%	0,4%	8.789	0,751
PA	2.766	6,1%	3,8%	7.007	0,755
TO	1.964	4,3%	0,7%	8.921	0,756
RO	1.274	2,8%	0,8%	10.320	0,776
AM	1.263	2,8%	1,8%	13.043	0,780
AP	1.544	3,4%	0,3%	10.254	0,780
MT	1.045	2,3%	1,6%	14.954	0,796
GO	1.287	2,8%	3,1%	11.548	0,800
MG	2.016	4,5%	10,5%	12.519	0,800
ES	679	1,5%	1,8%	18.003	0,802
MS	603	1,3%	1,2%	12.411	0,802
PR	1.305	2,9%	5,6%	15.711	0,820
RJ	691	1,5%	8,4%	19.245	0,832
RS	1.066	2,4%	5,8%	16.689	0,832
SP	453	1,0%	21,6%	22.667	0,833
SC	579	1,3%	3,2%	17.834	0,840
DF	312	0,7%	1,3%	40.696	0,874
<b>Brasil</b>	<b>45.258</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>14.465</b>	<b>0,794</b>

Fonte: STN, IBGE e PNUD

20. A tabela 4 apresenta a distribuição dos recursos de 2009. Neste exercício, de acordo com informações do sítio da STN, foram distribuídos R\$ 45 bilhões, incluindo a parcela de 20% referente ao Fundeb. A Tabela apresenta também os coeficientes da LC nº 62/89, o percentual da população de cada UF em relação à população total do país, a renda **per capita** de 2007 por UF e os respectivos Índices de Desenvolvimento Humano (IDHs) para o exercício de 2005.

21. A ordenação de apresentação das UFs foi de acordo com o seu IDH, da UF de menor IDH, Alagoas, à de maior IDH, o Distrito Federal. É interessante observar que, por mais que estejam defasados os critérios da Lei Complementar em vigor, ainda assim, todos estados que têm IDH inferior à média nacional têm uma participação nos recursos do fundo superior a sua participação na população do país. Por outro lado, apenas duas UFs que possuem IDH superior à média nacional possuem uma participação no Fundo superior a sua participação na população nacional: o Mato Grosso e o Mato Grosso do Sul.

22. Embora vigendo desde 1990, os percentuais de participação das UFs estabelecidos pela Lei Complementar vinham sendo judicialmente questionados. Em 24 de fevereiro de 2010, em resposta às Ações Diretas de Inconstitucionalidade: ADI nº 875/DF, ADI nº 1.987/DF ADI nº 2.727/DF ADI nº 3.243/DF (fls. 24-44 v), o Supremo Tribunal Federal declara *‘a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do art. 2º, incisos I e II §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar nº 62/1989, assegurada a sua aplicação até 31 de dezembro de 2012.’*

23. O Relatório do Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator) conclui que:

*‘Ante o exposto, outra não pode ser a conclusão senão a de que o art. 2º, incisos I e II §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, passados vinte anos de sua edição, não atendem satisfatoriamente à exigência constante do art. 161, II, da Constituição, segundo a qual lei complementar deve estabelecer os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados, com finalidade de promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federativos.’*

24. O relatório chega a esta conclusão partindo do fato de que os coeficientes estabelecidos na Lei são valores estáticos, que não assimilam as mudanças socioeconômicas ocorridas nas UFs. *‘Viola o bom senso imaginar que lei editada em 1989 – apenas com base em médias históricas apuradas à época – ainda possa retratar a realidade socioeconômica dos entes estaduais’.*

25. Diante desta Declaração de Inconstitucionalidade, com os critérios da LC nº 62/89 válidos apenas até 31/12/2012, a edição de uma nova lei complementar estabelecendo critérios para o rateio do FPE é essencial.

26. Na Câmara dos Deputados encontram-se ativos sete projetos relativos aos critérios de rateio do FPE, relatados no Quadro 3 (fls. 45-60). No entanto, todos os projetos anteriores a 2010, salvo o do Deputado Wilson Santos, estabelecem reservas para parte do FPE e, para os valores restantes, mantêm os coeficientes da LC nº 62/89. Ou seja, salvo melhor juízo poderiam manter vício de inconstitucionalidade. O projeto do Deputado Wilson Santos, embora estabeleça como critérios de rateio a população, o inverso da renda **per capita** e a área da UF, mantêm a repartição de recursos entre as regiões estabelecida nos incisos I e II do art. 2º da Lei, também considerados inconstitucionais. Apenas os projetos de 2010 PLP nº 582/2010 e o PLP nº 565/2010 não fazem referência a artigos da Lei Complementar considerados inconstitucionais.

### Quadro 3

Projetos Ativos na Câmara dos Deputados referentes aos Critérios de Participação do FPE

Proposição	Órgão	Situação	Autor:
PLP-582/2010	CCJC	Aguardando Designação de Relator na CCJC	Vanessa Grazziotin - PCdoB/AM
PLP-565/2010	Diversos	Diversas	Júlio Cesar - DEM/PI
PLP-435/2008	PLEN	Tramitando em Conjunto (Apensada à PLP-351/2002 )	José Fernando Aparecido de Oliveira - PV/MG
PLP-351/2002	PLEN	Pronta para Pauta	Senado Federal - MARINA SILVA - PT/AC
PLP-319/2002	PLEN	Tramitando em Conjunto (Apensada à PLP-7/1999 )	José Carlos Coutinho - PFL/RJ
PLP-50/1999	PLEN	Tramitando em Conjunto (Apensada à PLP-7/1999 )	Wilson Santos - PMDB/MT
PLP-7/1999	PLEN	Tramitando em Conjunto (Apensada à PLP-351/2002 )	Marcos Afonso - PT/AC

Fonte: Câmara dos Deputados

27. No Senado Federal encontra-se em tramitação o projeto codificado por ‘PLS 29/2005 de 23/02/2005 – Complementar’ (fls. 61-62), de autoria da Senadora Serys Slhessarenko (PT/MT). Este projeto essencialmente restabelece os critérios do Código Tributário Nacional. No entanto, o Projeto de Lei, assim como o do Deputado Wilson Santos, mantêm a repartição regional estabelecida nos incisos I e II do art. 2º da LC nº 62/89, considerados inconstitucionais.

28. Assim, na análise dos projetos, eles serão subdivididos em três grupos: aqueles que constituem reservas e mantêm o anexo único da Lei Complementar nº 62/89, os projetos que recuperam os critérios do CTN e mantêm a divisão de recursos nos dois grandes blocos da Lei Complementar (85% para Norte, Nordeste e Centro-Oeste e o restante para as Regiões Sul e Sudeste) e os projetos de 2010, que não fazem referências a artigos e anexo da Lei considerados inconstitucionais. No item seguinte deste trabalho estes projetos serão detalhados e comparados tanto entre si nos respectivos grupos, quanto com os critérios precedentes: CTN e LC nº 62/89.

## II – DA ANÁLISE

### 2.1. Apresentação dos Projetos

#### 2.1.1. Projetos de Reservas

29. O PLP 7/1999, o PLP 351/2002, o PLP 319/2002 e o PLP 435 de 2008 (fls. 52-57 e fl. 60) têm o mesmo padrão, eles reservam um percentual dos recursos do FPE e distribuem o restante na mesma proporção estabelecida pelo Anexo Único da LC nº 62/89. Este valor reservado é distribuído entre as UFs de acordo com critérios específicos estabelecidos nos projetos de Lei, essencialmente, conforme a área ocupada por unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas. No entanto, eles não retiram igualmente recursos dos dois grupos estabelecidos na Lei Complementar: Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e, Sul e Sudeste, tanto o

percentual que constitui a reserva, quanto a forma de rateio da perda entre os dois Grupos variam conforme o projeto. O Quadro 4 resume os critérios de cada projeto.

Quadro 4

Projetos de Lei que Constituem Reservas no Fundo de Participação dos Estados

PLP nº	Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste	Regiões Sul e Sudeste	Reserva	Critério para Distribuição de Recursos da Reserva	Coefficientes	Destino da Reserva
7/1999	84,0%	14,0%	2,0%	Coeficiente conforme percentual da área ocupada por unidade de preservação da natureza e terras indígenas demarcadas	Variam de 1 a 7, sendo 1 para até 5% da área e 7 para acima de 30%	Aplicação em projetos de desenvolvimento sustentável
351/2002	84,5%	13,5%	2,0%	Coeficiente conforme percentual da área ocupada por unidade de preservação da natureza e terras indígenas demarcadas	Variam de 1 a 7, sendo 1 para até 5% da área e 7 para acima de 30%	Aplicação em projetos de desenvolvimento sustentável
319/2002	75,0%	15,0%	10,0%	Coeficiente conforme percentual da área ocupada por unidade de preservação da natureza e terras indígenas demarcadas	Variam de 1 a 7, sendo 1 para até 5% da área e 7 para acima de 30%	Aplicação em Projetos na regulamentação desta lei
435/2008	80,5%	13,5%	6,0%	2% a ser distribuído entre UFs que abriguem unidade de preservação da natureza e terras indígenas demarcadas	Variam de 1 a 7, sendo 1 para até 5% da área e 7 para acima de 30%	Aplicação em Projetos de Desenvolvimento Sustentável segundo diretrizes estabelecidas na regulamentação desta Lei
				4% a ser distribuído entre Ufs que reduzirem o ritmo de desmatamento do bioma Amazônico		

Fonte: Consultas no sítio da Câmara dos Deputados, seção referente às atividades legislativas.

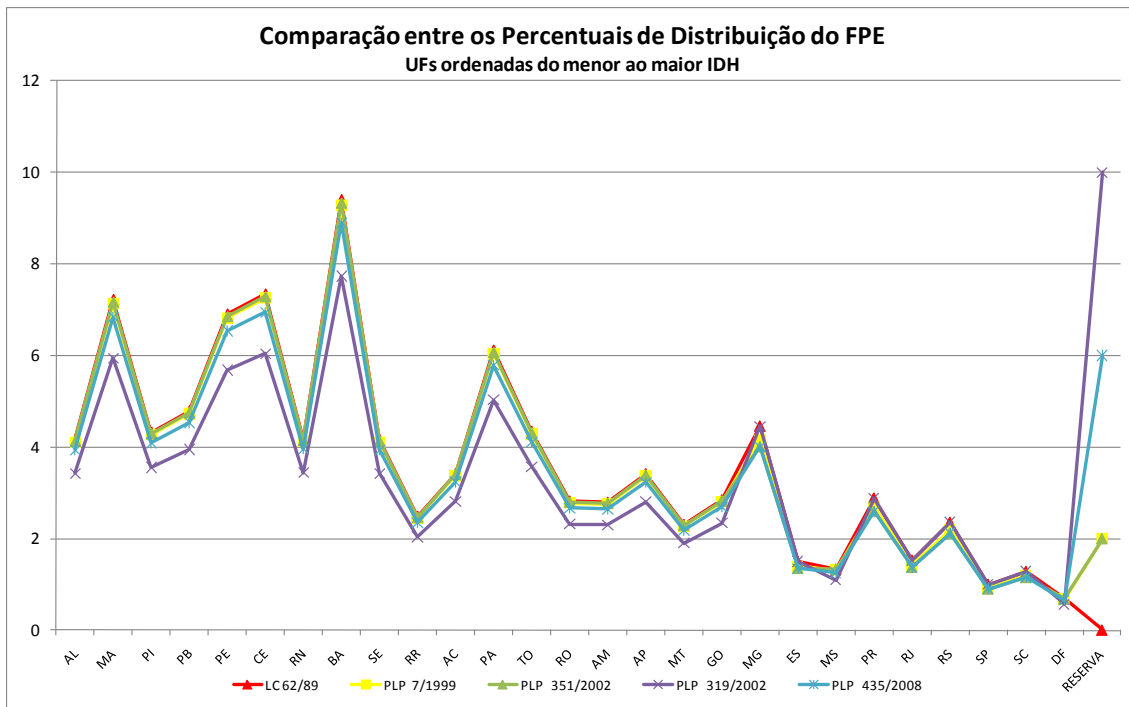
30. Os dois primeiros projetos – PLP 7/1999 e PLP 351/2002 – (fls. 60 e 55, respectivamente) são muito semelhantes, se distinguem apenas na forma do rateio da perda de recursos para a reserva, enquanto PLP 7/1999 reduz em 1% a participação de cada grupo, o segundo projeto reduz em 0,5% a participação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e 1,5% a das regiões Sul e Sudeste.

31. O PLP 435/2008 (fls. 52-54) determina a distribuição de 13,5% para o Sul e Sudeste e, dos recursos das demais regiões, ele retira 4,5%, dos 6% reservados, 4% são para serem distribuídos exclusivamente entre as UFs do bioma amazônico.

32. Em relação ao volume de recursos destinados à reserva, o PLP 319/2002 (fls. 56-57) é o que mais se destaca, ele destina à reserva para áreas de preservação da natureza e terras indígenas demarcadas 10% dos recursos do FPE, percentual deduzido exclusivamente da parcela destinada às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

33. Cabe destacar que todos os projetos apresentados podem ter sua constitucionalidade questionada também devido à imposição da utilização dos recursos da reserva em projetos específicos, ato vedado pelo art. 160 da Constituição Federal. O gráfico seguinte apresenta a distribuição dos recursos às UFs de acordo com os critérios estabelecidos nos projetos apresentados.

Gráfico 2



34. Pelo Gráfico 2, que apresenta a distribuição dos recursos por UF de acordo com os projetos analisados neste item, pode-se verificar a semelhança entre os projetos, vez que eles essencialmente mantêm os critérios da LC nº 62/89. Entre os traçados dos projetos, o que mais se distingue é o desenho do PLP 319/2002, que retira 10% dos recursos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e os destina a uma reserva a ser distribuída entre estados com áreas destinadas à preservação da natureza e áreas indígenas demarcadas.

*2.1.2. Projetos que mantêm a repartição dos recursos estabelecida pela Lei Complementar nº 62/89 de 15% para as regiões Sul e Sudeste e o restante para as demais regiões*

35. Nesse subgrupo estão os projetos PLP 50/1999 do Deputado Wilson Santos – PMDB/MT, apresentado em 1999 (fls. 58-59), e o PLS 29/2005 da Senadora Serys Slhessarenko – PT/MT (fls. 61-62 v). Cabe destacar que os dois projetos mantêm a repartição da LC nº 62/89, de 15% para o bloco regional composto pelas regiões Sul e Sudeste e 85% para o bloco referente às demais regiões, sendo que incisos da Lei que estabelecem essa divisão foram considerados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

36. O PLP 50/1999 estabelece que, dentro de cada bloco regional, 22% dos recursos devem ser distribuídos proporcionalmente à população de cada ente; 71% proporcionalmente ao inverso da renda **per capita** e 7% proporcionalmente à área territorial da Unidade da Federação.

37. O PLS 29/2005 mantém a divisão básica da repartição dos recursos estabelecida na Lei Complementar nº 62/89 (15% e 85%) e, para o cálculo dos coeficientes individuais de participação, recupera os parâmetros básicos do CTN: população, renda e superfície. No entanto, o projeto reduz o peso do fator população, enquanto no Código Tributário Nacional seu valor variava entre dois e dez, aqui ele passa a variar entre dois e cinco, todas as UF's com mais de 5% da população nacional passam a ter o fator populacional cinco. Essa variação do fator populacional entre '2 e 5' é a mesma estabelecida pelo Decreto-Lei nº 1.881, de 1981, para distribuição dos recursos das reservas do FPM.

38. A tabela 5 e o Gráfico 3 apresentados a seguir apresentam os coeficientes individuais de participação das UF's nos recursos do FPE de acordo com o estabelecido nos dois projetos sob análise, bem como os coeficientes calculados conforme os critérios estabelecidos pelo CTN e a LC nº 62/89.

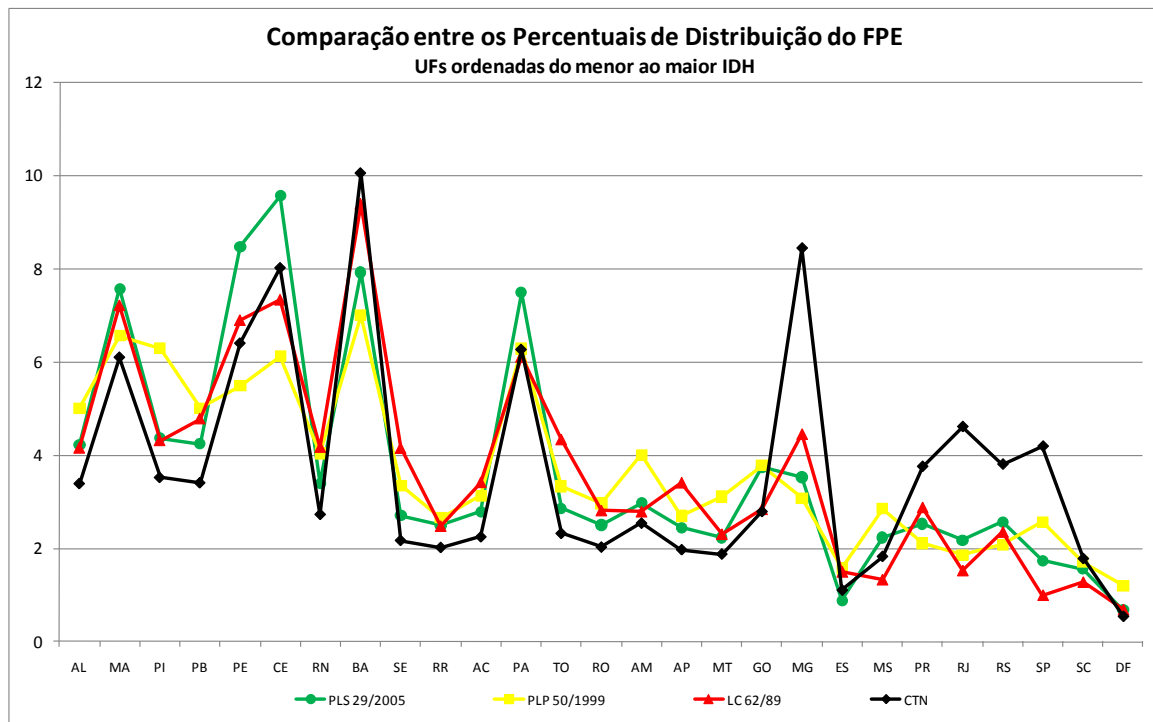
Tabela 5  
Distribuição Percentual dos Recursos do Fundo de Participação  
dos Estados - População e Renda per Capita de 2007

UF	PLS 29/2005	PLP 50/1999	LC 62/89	CTN
MT	2,23	3,11	2,31	1,88
GO	3,75	3,79	2,84	2,79
MS	2,24	2,85	1,33	1,83
DF	0,68	1,20	0,69	0,54
RR	2,50	2,66	2,48	2,02
AC	2,79	3,13	3,42	2,25
PA	7,50	6,30	6,11	6,27
TO	2,87	3,34	4,34	2,32
RO	2,50	2,97	2,82	2,03
AM	2,97	4,01	2,79	2,54
AP	2,45	2,70	3,41	1,97
AL	4,23	5,01	4,16	3,39
MA	7,58	6,57	7,22	6,10
PI	4,37	6,30	4,32	3,52
PB	4,25	5,01	4,79	3,41
PE	8,49	5,50	6,90	6,40
CE	9,57	6,13	7,34	8,02
RN	3,40	4,05	4,18	2,73
BA	7,93	7,01	9,40	10,05
SE	2,71	3,35	4,16	2,17
MG	3,53	3,09	4,45	8,45
ES	0,89	1,58	1,50	1,11
RJ	2,18	1,86	1,53	4,62
SP	1,74	2,57	1,00	4,20
SC	1,56	1,70	1,28	1,78
PR	2,53	2,11	2,88	3,76
RS	2,57	2,08	2,35	3,81
Total	100	100	100	100

Fontes: PLS 29/2005, PLP 50/1999 e IBGE

39. É interessante observar que, embora os projetos busquem recuperar os critérios do CTN, ao fixarem a participação das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste em 85%, os seus traçados (Gráfico 3) mais se assemelham ao traçado da Lei Complementar nº 62/89 do que aquele do CTN. Além disso, os dois projetos reduzem a relevância que o Código Tributário Nacional dá ao fator populacional, no PLS da Senadora Serys Slhessarenko o fator populacional varia apenas entre 2 e 5 (no CTN os valores vão de 2 a 10) e, no PLP 55/1999, apenas 22% dos recursos são distribuídos conforme a população.

Gráfico 3



40. A questão da relevância dada, pelos diversos projetos, à população da UF será retomada no item 2.2, que compara os diversos projetos analisados.

2.1.3. Projetos de 2010

41. O PL 565/2010, de autoria do Deputado Júlio Cesar (fl. 51), e o PL 582/2010, de autoria da Deputada Vanessa Grazziotin (fls. 45-50 v), foram apresentados após o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal sobre a inconstitucionalidade dos critérios estabelecidos na LC nº 62/89 e não fazem menção às partes da Lei consideradas inconstitucionais.

42. Os critérios de rateio estabelecidos no PL 582/2010 dividem os recursos do FPE em quatro parcelas que serão detalhadas nos parágrafos seguintes. No entanto, cabe inicialmente destacar nesse projeto a sua pretensão de estabilidade: 90% (98% de acordo com o anexo) dos recursos são distribuídos de acordo com coeficientes de participação que permanecem fixos por oito anos; após o censo, previsto como decenal, esses coeficientes são atualizados em três etapas, um terço ao ano, chegando ao novo patamar no terceiro ano, e este coeficiente atualizado permanece constante por mais sete anos.

43. As quatro parcelas estabelecidas no art. 2º do PL 582/2010 são:

- 80% a ser distribuído entre UF's com renda **per capita** inferior à média nacional;
- 10% para UF's com renda **per capita** igual ou superior à média nacional;
- 8% (oito por cento), em partes iguais, para as cinco UF's mais populosas dentre aquelas de renda **per capita** inferior à média nacional; e
- 2% para constituir reserva a ser distribuída às unidades da Federação que abriguem unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas, para aplicação em projetos de desenvolvimento sustentável.

44. O § 1º do art. 2º do PL 582/2010 estabelece que os 80% a serem distribuídos entre as UF's menos desenvolvidas e os 10% das mais desenvolvidas serão distribuídos da seguinte forma:

‘§ 1º Os coeficientes das unidades da Federação pertencentes ao critério referidos do Inciso I e II, do caput, serão calculados:

- a) 50% (cinquenta por cento), pelo inverso da renda per capita multiplicada pela renda per capita nacional; calculada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; e

b) 50% (cinquenta por cento), pelo inverso do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH multiplicado pelo IDH nacional, determinado pela metodologia do Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento – PNUD, a ser calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.’

45. O art. 3º do PLP estabelece que as bases para o cálculo dos coeficientes a vigorarem a partir de 2012 são a população e renda **per capita** de 2007, publicadas pelo IBGE, o IDH de 2005, publicado pelo PNUD, e, para as áreas de reservas, informações do Ibama e Funai, de 2007. Seu parágrafo único ainda estabelece que os coeficientes referentes aos 90% distribuídos a todas UFs (‘Os coeficientes de que tratam o § 1º do art. 2º’) constam do Anexo II.

46. Em relação aos valores constantes desse anexo cabem algumas considerações. Em primeiro lugar, o coeficiente de cada UF é apresentado com quatro decimais. A soma desses coeficientes é exatamente 98,0001, o que nos faz supor que, nos coeficientes apresentados, está incluída a parcela de 8% a ser distribuída entre as cinco UFs mais populosas, embora o texto do projeto afirme que o anexo se refere apenas a 90% dos recursos.

47. Em segundo lugar, foram recalculados esses coeficientes de acordo com os critérios do art. 2º e não foi possível se chegar aos mesmos valores do anexo. Em geral, as diferenças foram pouco significativas em termos percentuais, salvo em relação a Minas Gerais e Maranhão: no nosso cálculo, a parcela de Minas é ‘1,8’ superior à constante do Anexo, e a do Maranhão, ‘1,8’ inferior. Fatos que nos fazem supor que não foram utilizadas as mesmas bases, mas semelhantes, pois as diferenças são pouco significativas. Em relação a MG e MA, pode ser levantada a hipótese de que a parcela mineira referente às UFs mais populosas (1,6) não foi computada e esta parcela foi atribuída ao Estado do Maranhão, sexta UF mais populosa entre as que têm renda **per capita** inferior à média nacional. Para que se tenha uma dimensão dos valores envolvidos, em 2009, incluído o Fundeb, foram distribuídos entre as UFs a título de FPE R\$ 45 bilhões, o que quer dizer que 0,1% representa R\$ 45 milhões.

48. A tabela 6 reproduz os parâmetros e critérios utilizados para se calcular os coeficientes de participação, apresenta os valores dos coeficientes e os compara com aqueles constantes do anexo. No item seguinte serão considerados na comparação entre os projetos os valores calculados nessa planilha e não os constantes do anexo do PLP 582/2010, vez que não foi possível sua reprodução.

Tabela 6

## Cálculo dos Coeficientes Estabelecidos no PLP nº 582/2010

Situação da Renda Per Capita	UF	População 2007 em 1000 habs.	Renda Per Capita - 2007	IDH - 2005	Coeficiente inverso da renda per capita x renda per capita nacional	Coeficiente inverso do IDH x IDH nacional	% inverso da renda	% inverso do IDH	Soma %s Inverso Renda e Inverso IDH (A)	8% para Ufs mais populosas (B)	Total dos Coeficientes C = (A + B)	Anexo II do PLP 582/2010 (D)	Diferença com o Anexo II do PLP (D - C)
Inferior	MG	19 274	12.519	0,800	1,16	0,99	1,33	1,96	3,29	1,60	4,89	3,13	1,763
	BA	14 081	7.787	0,742	1,86	1,07	2,14	2,11	4,26	1,60	5,86	5,86	-0,007
	PE	8 485	7.337	0,718	1,97	1,11	2,27	2,19	4,46	1,60	6,06	6,08	-0,023
	CE	8 185	6.149	0,723	2,35	1,10	2,71	2,17	4,88	1,60	6,48	6,62	-0,141
	PA	7 066	7.007	0,755	2,06	1,05	2,38	2,08	4,46	1,60	6,06	6,14	-0,078
	MA	6 119	5.165	0,683	2,80	1,16	3,23	2,30	5,53		5,53	7,37	-1,842
	GO	5 647	11.548	0,800	1,25	0,99	1,44	1,96	3,41		3,41	3,27	0,134
	PB	3 641	6.097	0,718	2,37	1,11	2,74	2,19	4,92		4,92	5,06	-0,143
	AM	3 222	13.043	0,780	1,11	1,02	1,28	2,01	3,29		3,29	3,10	0,190
	AL	3 037	5.858	0,677	2,47	1,17	2,85	2,32	5,16		5,16	5,30	-0,137
	PI	3 032	4.662	0,703	3,10	1,13	3,58	2,23	5,81		5,81	6,16	-0,349
	RN	3 014	7.607	0,738	1,90	1,08	2,19	2,13	4,32		4,32	4,34	-0,017
	MS	2 265	12.411	0,802	1,17	0,99	1,34	1,96	3,30		3,30	3,14	0,159
	SE	1 939	8.712	0,742	1,66	1,07	1,91	2,11	4,03		4,03	3,98	0,052
	RO	1 454	10.320	0,776	1,40	1,02	1,62	2,02	3,64		3,64	3,53	0,105
	TO	1 244	8.921	0,756	1,62	1,05	1,87	2,08	3,95		3,95	3,89	0,053
	AC	655	8.789	0,751	1,65	1,06	1,90	2,09	3,99		3,99	3,94	0,050
	AP	587	10.254	0,780	1,41	1,02	1,63	2,01	3,64		3,64	3,54	0,100
	RR	396	10.534	0,750	1,37	1,06	1,58	2,09	3,68		3,68	3,54	0,132
Superior	MT	2 855	14.954	0,796	0,97	1,00	0,79	0,65	1,44		1,44	1,42	0,016
	PR	10 285	15.711	0,820	0,92	0,97	0,75	0,63	1,38		1,38	1,37	0,014
	RS	10 583	16.689	0,832	0,87	0,95	0,71	0,62	1,33		1,33	1,32	0,010
	SC	5 866	17.834	0,840	0,81	0,95	0,66	0,62	1,28		1,28	1,27	0,006
	ES	3 352	18.003	0,802	0,80	0,99	0,66	0,65	1,30		1,30	1,30	0,001
	RJ	15 420	19.245	0,832	0,75	0,95	0,61	0,62	1,24		1,24	1,24	-0,001
	SP	39 828	22.667	0,833	0,64	0,95	0,52	0,62	1,14		1,14	1,15	-0,012
	DF	2 456	40.696	0,874	0,36	0,91	0,29	0,59	0,88		0,88	0,92	-0,035
<b>BRASIL</b>		<b>183 987</b>	<b>14.465</b>	<b>0,794</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>45,00</b>	<b>45,00</b>	<b>90,00</b>	<b>8,00</b>	<b>98,00*</b>	<b>98,00*</b>	<b>0,000</b>

Nota: 2% dos recursos destinados a Ufs que abriguem unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas.

Fonte: IBGE e PNUD

49. Cabe destacar que também o PLP 582/2010 pode ter sua constitucionalidade questionada devido à imposição da utilização dos recursos da reserva em projetos de desenvolvimento sustentável (art. 2º, inciso IV), a restrição à aplicação de recursos do FPE é vedada pelo art. 160 da Constituição Federal.

50. O PL 565/2010, de autoria do Deputado Júlio Cesar (fl. 51), estabelece o seguinte critério de rateio:

*'A participação individual de cada Estado e do Distrito Federal no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE – será o percentual que lhe corresponder na soma dos coeficientes representativos do inverso da renda per capita de todas as unidades.*

*Parágrafo único: Para os efeitos do disposto neste artigo, consideram-se a renda e a população mais recentemente divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.'*

51. De acordo com o PLP nº 565/2010, os percentuais de cada UF variariam anualmente, conforme inverso da renda **per capita** da Unidade, vez que o IBGE calcula esses valores anualmente para a distribuição dos recursos do FPM referentes às capitais e à reserva dos grandes municípios do interior. Os percentuais calculados de acordo com a renda **per capita** de 2007 são apresentados na Tabela 7.

Tabela 7

Comparação entre os Percentuais de Distribuição do FPE  
conforme os Critérios de Rateio

UF	PLP 582/2010	PLP 565/201	(A) - (B)	LC 62/89	CTN
AC	3,99	4,03	-0,05	3,42	2,25
AL	5,16	6,05	-0,89	4,16	3,39
AM	3,29	2,72	0,57	2,79	2,54
AP	3,64	3,46	0,18	3,41	1,97
BA	5,86	4,55	1,30	9,40	10,05
CE	6,48	5,77	0,72	7,34	8,02
DF	0,88	0,87	0,01	0,69	0,54
ES	1,30	1,97	-0,67	1,50	1,11
GO	3,41	3,07	0,34	2,84	2,79
MA	5,53	6,86	-1,34	7,22	6,10
MG	4,89	2,83	2,06	4,45	8,45
MS	3,30	2,86	0,44	1,33	1,83
MT	1,44	2,37	-0,93	2,31	1,88
PA	6,06	5,06	1,00	6,11	6,27
PB	4,92	5,81	-0,89	4,79	3,41
PE	6,06	4,83	1,23	6,90	6,40
PI	5,81	7,60	-1,79	4,32	3,52
PR	1,38	2,26	-0,87	2,88	3,76
RJ	1,24	1,84	-0,61	1,53	4,62
RN	4,32	4,66	-0,34	4,18	2,73
RO	3,64	3,44	0,20	2,82	2,03
RR	3,68	3,37	0,31	2,48	2,02
RS	1,33	2,12	-0,79	2,35	3,81
SC	1,28	1,99	-0,71	1,28	1,78
SE	4,03	4,07	-0,04	4,16	2,17
SP	1,14	1,56	-0,42	1,00	4,20
TO	3,95	3,97	-0,03	4,34	2,32
	<b>98,00*</b>	<b>100,00</b>		<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

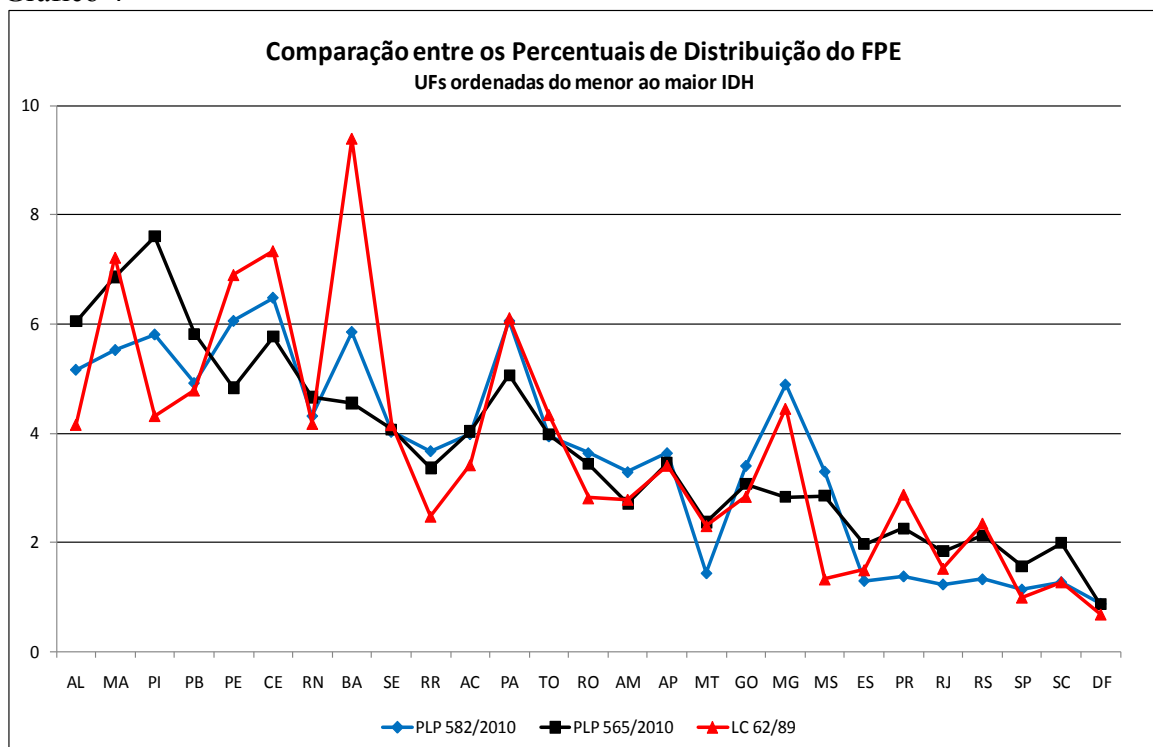
Nota: 2% dos recursos destinados à reserva.

Fonte: IBGE e PNUD

52. A Tabela 7 também apresenta os percentuais de participação no FPE calculados de acordo com o PLP 582/2010 e com as legislações citadas, as UFs estão ordenadas em ordem alfabética. A terceira coluna apresenta as diferenças de percentuais estabelecidos pelos dois projetos, cabendo ressaltar que no PLP 582 faltam dois pontos percentuais de FPE referentes à reserva.

53. O gráfico 4 seguinte compara os percentuais de participação em vigor (LC 62/89) com os propostos nos projetos, sendo que as UFs estão ordenadas por ordem crescente de IDH. As UFs que apresentaram o mesmo IDH em 2005 tiveram como critério de ordenação entre si o IDH de 2004.

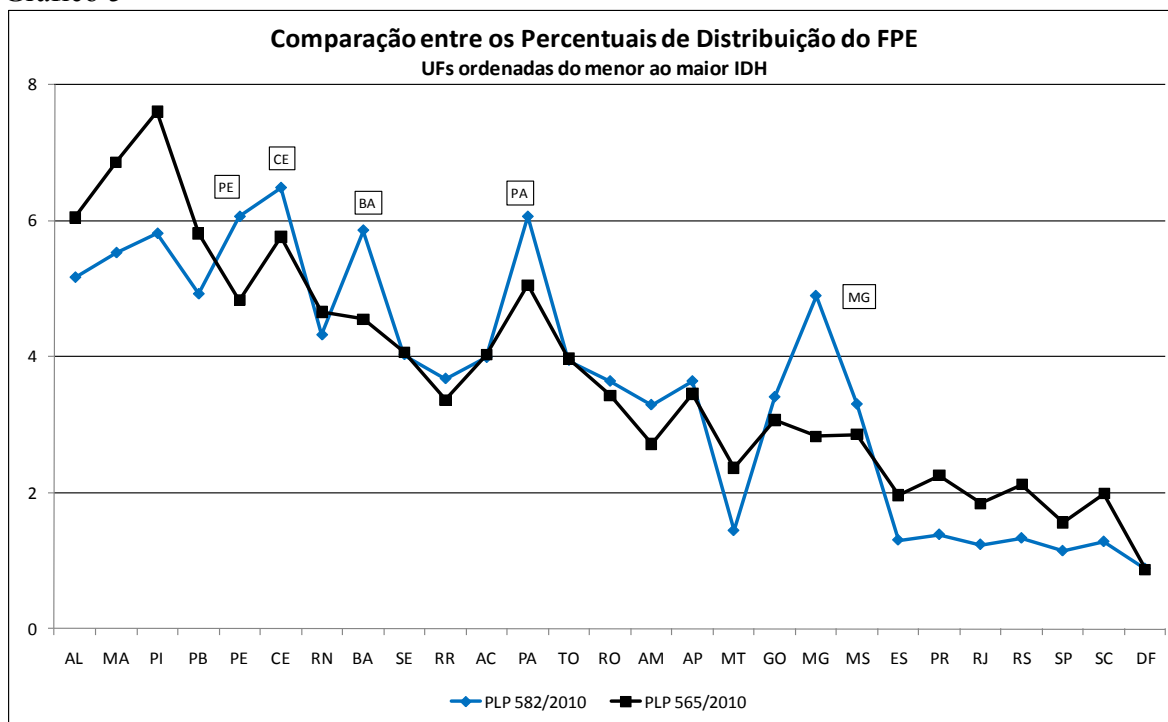
Gráfico 4



54. No gráfico 4 chama atenção que o PLP 582/2010 tem um desenho que se aproxima daquele da LC 62/89. Isto se explica porque reserva das UFs populosas repõe, exclusivamente para essas UFs, algo similar ao fator populacional estabelecido no Código Tributário Nacional. Como a Lei 62/89 foi estabelecida, grosso modo, pelos valores históricos atribuídos de acordo com o Código, ela acabou por incorporar esse critério populacional. Os grandes picos constantes nos traçados dos dois critérios se referem a PE, CE, BA PA e MG que são exatamente os cinco Estados mais populosos, que detêm, cada um, 1,6% referente a esta reserva. Já o Estado do Maranhão, que é o sexto mais populoso (entre os Estados que têm renda **per capita** inferior à média nacional) apresenta um pico no critério da LC 62/89, devido a sua população, que não tem correspondência no desenho referente ao PL 582/2010. Cabe ainda destacar que a participação de Minas Gerais é maior pelos critérios do PL 582/2010 do que pelos atuais (LC 62/89).

55. O Gráfico 5 compara apenas os critérios dos dois projetos de lei. Por ele fica claro que, salvo nos pontos referentes aos estados participantes da reserva de 8% dos recursos do FPE (PLP 582/2010), os dois projetos têm desenho semelhante, mas os percentuais do PLP 565/2010 são em geral superiores, pois ele distribui pelos critérios de renda **per capita** a totalidade dos recursos do FPE, enquanto o primeiro projeto distribui por IDH e renda **per capita** para todas as UFs apenas 90 pontos percentuais do FPE.

Gráfico 5



56. É significativa a semelhança entre os dois projetos, se retirada a parcela referente aos Estados mais populosos com renda **per capita** inferior à média nacional. No entanto, o custo da prestação do serviço público é proporcional à população da Unidade. Assim, seria razoável supor que ao se distribuírem os recursos fosse levada em conta a população das respectivas UF's.

57. Embora seja importante se considerar a população como critério para a distribuição de recursos, a reserva criada pelo PLP 582/2010 não distribui esses recursos de maneira proporcional à população das UF's com renda inferior à média nacional, pois ela exclui todas as UF's de renda inferior à média nacional que tenham população inferior aos cinco primeiros. Por exemplo, a população do Pará é de sete milhões e, por ela, o Estado receberia 1,6% do FPE, já o Estado do Maranhão ou de Goiás que têm população da ordem de seis milhões não recebem nada da reserva. Além disto, Minas Gerais tem 19 milhões de habitantes e, por eles, recebe o mesmo percentual que o Pará que tem um terço da sua população.

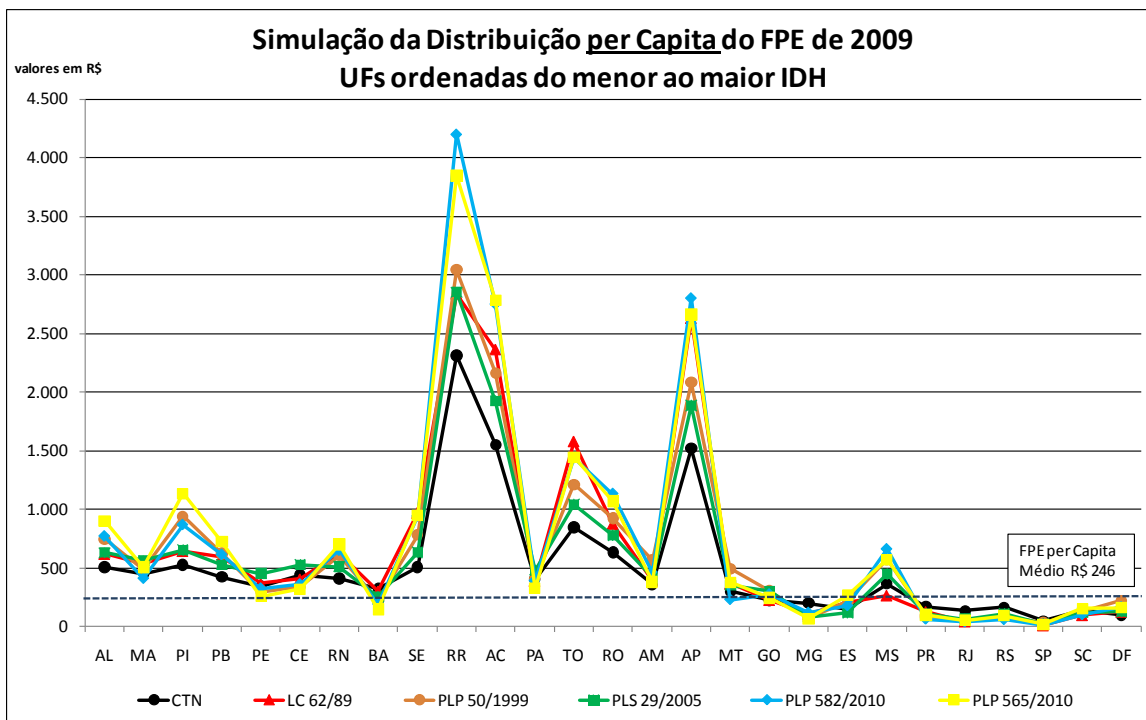
58. Assim, um ponto significativo a ser considerado na distribuição dos recursos entre as UF's é a sua população. A renda **per capita** da Bahia e a do Rio Grande do Norte são muito semelhantes, no entanto, a BA tem 14 milhões de habitantes e o RN, três.

## 2.2 Comparação entre projetos

59. Neste item serão comparados os diversos projetos. No entanto, como foi desenvolvido nos itens anteriores, na análise da distribuição de recursos é razoável se considerar a população das respectivas UF's, uma vez que o custo da prestação de serviços públicos varia essencialmente conforme o número de beneficiários. Assim, neste item será simulada a distribuição **per capita** dos recursos do FPE de 2009. Ou seja, os valores apresentados se referem a quanto a UF recebe por habitante.

60. O Gráfico 6 apresenta a distribuição **per capita** dos recursos do FPE de 2009, R\$ 42 bilhões, realizada conforme os critérios da LC 62/89 e simula a distribuição dos valores conforme os critérios do Código Tributário Nacional, do PLP 50/1999, do PLS 29/2005, do PLP 565/2010 e do PLP 582/2010. Pelo Gráfico fica patente que, quando se considera a divisão **per capita** dos recursos, todos os critérios têm desenho muito semelhante, todos privilegiam significativamente os estados de IDH médio em detrimento dos menos e mais desenvolvidos.

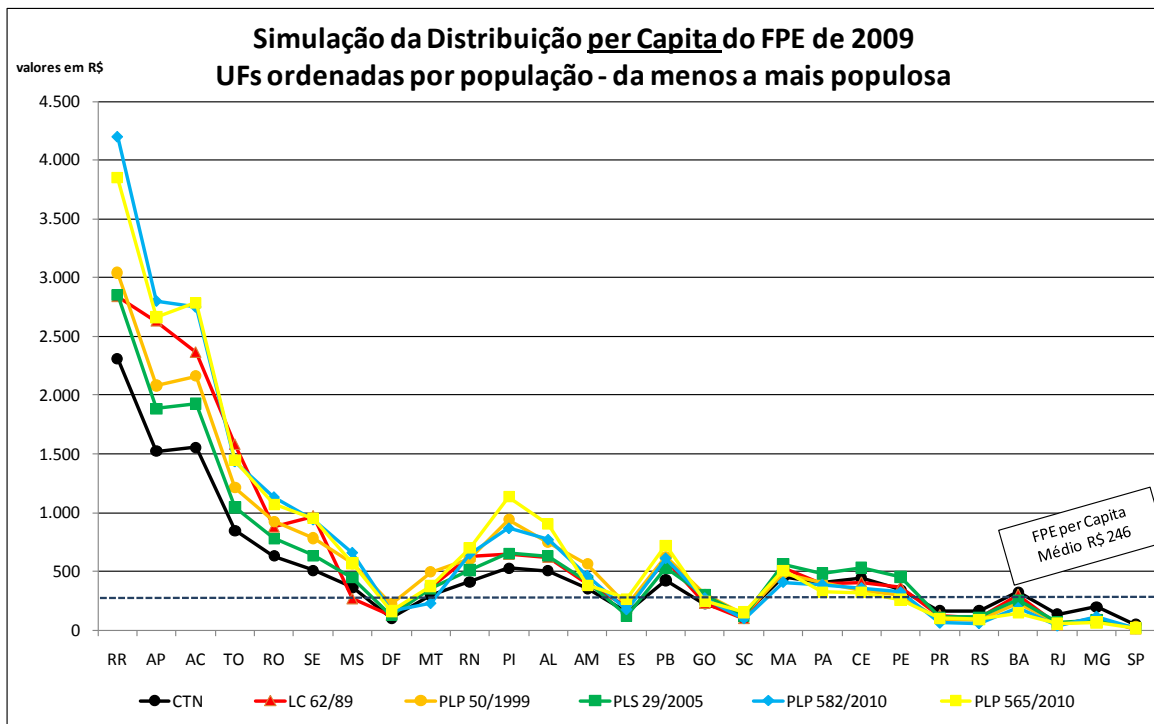
Gráfico 6



61. Mas como o critério do PLP 565/2010 que preconiza a distribuição proporcional ao inverso da renda pode beneficiar estado com nível de desenvolvimento médio e não os menos desenvolvidos? A resposta é simples, existe uma premissa questionável que é a de se considerar como unidade de cálculo a UF e não o indivíduo receptor da política. Tomando como exemplo os estados do Piauí e de Roraima, o PI tem a menor renda **per capita** do país (R\$ 4.662), assim ele tem o maior percentual de participação nos recursos, 7,6%, RR, por sua vez, tem uma renda **per capita** de R\$ 10.534, mais do dobro da do Piauí, logo o seu percentual de participação é menos da metade do percentual do PI, 3,37%. Acontece que o Piauí tem uma população de três milhões de habitantes, enquanto RR tem cerca de quatrocentos mil habitantes. Assim, o Piauí vai ganhar o dobro do recurso para uma população que é quase oito vezes maior, logo, cada indivíduo de Roraima receberá 3,4 vezes mais que o indivíduo do Piauí.

62. O Gráfico 7 apresenta o valor **per capita** recebido por UF com as unidades ordenadas por população, da menos a mais populosa. Ele retrata claramente que o determinante para o recebimento de recursos, nos projetos, no CTN e na LC 62/89 é população, quanto menor a população mais recursos **per capita** recebe a UF. Isto acontece porque o fator populacional estabelecido no Código varia entre 2 e 10, ou seja, mesmo que um estado possua uma população cem vezes superior a de outro (esta é a relação entre São Paulo e Roraima) o fator populacional só será cinco vezes superior. Os projetos atuais tendem, ainda, a ser mais generosos com os estados menos populosos (que, de acordo com os dados, não são os menos desenvolvidos) do que o critério vigente. Este último, por sua vez, já é mais generoso que o critério inicial traçado no Código Tributário Nacional.

Gráfico 7

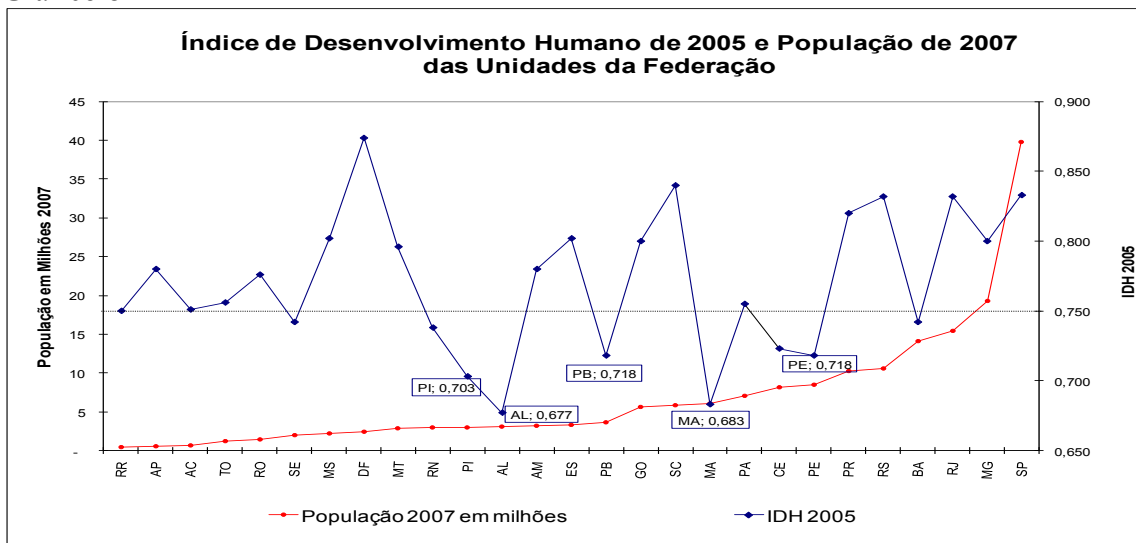


63. Numa situação em que distribuição da população pelas UF's varia tão significativamente como no Brasil; São Paulo, por exemplo, concentra 22% da população brasileira, Minas Gerais, 10%, Pernambuco, 5%, e Tocantins, 0,22%; é razoável que critérios de distribuição de recursos visando buscar o equilíbrio socioeconômico considerem essa variação. Ao se considerar como unidade a UF, os maiores beneficiados são os estados com menor população. Como demonstra o Gráfico 7, onde as UF's estão ordenadas de forma crescente por população.

### III – DA CONCLUSÃO

64. O Gráfico 8 apresenta o IDH e a população das Unidades da Federação. Por ele, pode-se verificar que as UF's menos populosas não são as menos desenvolvidas. No gráfico estão destacados os cinco estados de menor IDH, todos eles podem ser classificados como de população média. Enfim, no Brasil, a distribuição da população entre as Unidades da Federação é muito desigual e as unidades menos populosas não são as menos desenvolvidas.

Gráfico 8



65. Consequentemente, critérios que busquem o equilíbrio socioeconômico devem levar em consideração essas características, caso contrário, quase certamente, os cidadãos das UFs menos populosas (e não aqueles das menos desenvolvidas) serão os maiores beneficiados. O critério em vigor e os critérios em discussão no Congresso Nacional não contemplam suficientemente essa variação de população entre as UFs, e, em consequência, os maiores beneficiados são e serão os habitantes de estados com menor população e não de estados menos desenvolvidos. Enfrentar a diversidade populacional é condição necessária, mas não suficiente para o estabelecimento de critérios que satisfaçam os requisitos constitucionais, faz-se necessário também considerar devidamente os parâmetros que contemplam diversidade socioeconômica existente entre as Unidades da Federação.

#### **IV– DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

66. Em face de todo o exposto, propõe-se conhecer da presente Representação, de iniciativa desta Unidade Técnica, nos termos do inciso VI do artigo 237 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas da União, para, no mérito, julgando pertinente a análise contida neste relatório:

- a) encaminhar cópia da Instrução, do Relatório e Voto que fundamentarem o Acórdão à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado Federal e à Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados
- b) arquivar os presentes autos.”

3. Anuindo à instrução inicial, a Gerente da 3ª Divisão da Semag trouxe aos autos as seguintes considerações:

A representação às fls. 1/23 teve por objetivo conhecer e analisar os projetos ativos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados concernentes ao estabelecimento de critérios de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal- FPE.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal no julgamento nas ações diretas de inconstitucionalidade 875, 2.727, 3.243 e 1.987, declarou a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar nº 62/1989, mantendo sua vigência até 31 de dezembro de 2012.

A representação em comento é essencialmente descritiva, e não comporta sugestão de critérios a serem considerados quando da edição da Lei Complementar que disporá sobre a distribuição do FPE, posto que não cumpre ao Controle Externo tal papel. O trabalho permite visualizar de forma clara e objetiva, refletida em gráficos, a distribuição dos recursos entre os estados brasileiros, consoante os vários projetos, realçando, alguns impactos que porventura possam não ser claros numa leitura superficial dos mesmos.

Dessa forma, o estudo ora apresentado pode vir a constituir importante fonte de subsídio para análise dos critérios que poderão vir a ser adotados na partição do FPE. É importante considerar, entretanto, que a identificação dos impactos desses critérios pode não ser suficiente para garantir o alcance do objetivo proposto no art. 161 da Constituição Federal para a repartição de tais recursos, a qual deve objetivar a promoção do equilíbrio socioeconômico entre os entes.

Neste sentido, é bastante esclarecedor o texto reproduzido, parágrafo 18 da instrução, da justificativa do do então projeto de Lei Complementar nº109, de 1989, referente à LC nº62/891. Na referida justificativa, o aumento de 78% para 85% da participação dos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste no FPE é colocado como uma compensação de possíveis perdas com a então reforma tributária, vez que a ampliação da base de incidência do ICM beneficiaria mais fortemente os estados mais desenvolvidos do País.

De sorte, é importante que se considere na repartição do FPE, outras definições que porventura já estejam delineadas no campo das finanças públicas e da tributação, ou mesmo que se considere a necessidade de que sejam feitas repactuações, de forma a permitir que o Fundo possa de fato contribuir para garantia do equilíbrio socioeconômico entre os estados.

Feitas essas considerações, manifesto a inteira concordância com a representação, bem como com as propostas de encaminhamento e submeto os autos ao Senhor Secretário de Macroavaliação Governamental, realçando a necessidade de o processo ser encaminhado para sorteio de relator, em razão do que estabelece o art. 154 do Regimento Interno e o §3º do art. 2º da Resolução nº175/2005, de 25.05.2005.

4. Em sua cota de participação, assim se manifestou o Secretário da Semag:

“A representação em questão aborda de forma clara, com auxílio de gráficos e tabelas, os impactos de diferentes critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Estados – FPE. Conforme salientado, a questão é bastante oportuna uma vez que os atuais critérios, estabelecidos pelo art. 2º, incisos I e II, parágrafos 1º, 2º e 3º, e pelo Anexo Único da Lei Complementar nº 62/1989, foram declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, tendo sido assegurada sua aplicação até 31 de dezembro de 2012.

2. Conforme explicitado no texto da representação, o critério meramente populacional não leva ao equilíbrio socioeconômico, uma vez que “a distribuição da população entre as Unidades da Federação é muito desigual e as unidades menos populosas não são as menos desenvolvidas”. Neste contexto, as cinco Unidades da Federação que possuem menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH): Maranhão, Alagoas, Piauí, Paraíba e Pernambuco, são classificados como de população média.

3. No exercício de 2009, o total de recursos do FPE distribuído foi de cerca de R\$ 36,2 bilhões, o que representa 13,6% do conjunto da arrecadação própria das Unidades da Federação. Essa participação, no entanto, é bastante diferenciada entre os diversos estados da Federação. De ressaltar, como extremos, a verificação que, no Estado de São Paulo, o montante repassado pelo FPE de R\$ 364 milhões, no exercício de 2009, representa apenas 0,4% da sua arrecadação própria, enquanto que, no Amapá, o repasse do FPE, no valor de R\$ 1,24 bilhão, representa 259,3% da arrecadação estadual.

4. Quando se toma apenas os cinco estados com menor IDH, a participação do FPE em relação à arrecadação estadual varia entre 94,7 % e 33,4%.

5. Quando comparamos estes percentuais com os de estados menos populosos e com IDH maior, como é o caso do Acre, do Amapá e de Roraima, verificamos que o Fundo passa a representar 225,8%, 259,3% e 207,9%, respectivamente. Ou seja, o aporte do Fundo de Participação dos Estados é mais que duas vezes o valor arrecadado por esses estados.

6. Cabe encerrar concluindo que a discussão em torno dos projetos de lei ativos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados é de extrema relevância e as avaliações realizadas pelo Tribunal de Contas da União nesta representação poderão contribuir para a definição de critérios que favoreçam um maior equilíbrio socioeconômico da população brasileira e a redução das desigualdades regionais.

Ante todo o exposto, manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento da instrução de fls. 1/22. Encaminhem-se os autos à Secretaria das Sessões para sorteio de relator, e posteriormente ao gabinete do Ministro sorteado, com proposta de mérito.”

É o Relatório.

## VOTO

Segundo consignado no relatório precedente, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) autuou a presente representação com vistas a conhecer e analisar os projetos ativos, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, pertinentes à elaboração de novos critérios de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados, constantes do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único da Lei Complementar 62/1989, em substituição àqueles então declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, vez que a aplicação dos atuais critérios está assegurada até 31 de dezembro de 2012.

Inicialmente, ressalto que a presente representação merece ser conhecida, por preencher os requisitos de admissibilidade constantes do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU.

As principais conclusões do trabalho empreendido pela Semag foram as seguintes:

- a) os cinco estados que possuem menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – Maranhão, Alagoas, Piauí, Paraíba e Pernambuco – são classificados como de população média;
- b) o Brasil possui uma desigual distribuição da população entre as unidades da federação, sendo que os estados menos populosos não são os menos desenvolvidos;
- c) na busca do equilíbrio socioeconômico, é indispensável que se estabeleçam critérios que observem as características mencionadas;
- d) o critério atualmente em vigor, bem como os critérios em discussão no Congresso Nacional, não contemplam suficientemente essa variação de população entre os estados brasileiros e, em consequência disso, os maiores beneficiados são e serão os habitantes das unidades da federação com menor população e não daquelas menos desenvolvidas;
- e) para a satisfação dos requisitos constitucionais, além da observação da diversidade populacional, faz-se necessário, também, considerar os parâmetros que contemplam a diversidade socioeconômica existente entre os estados brasileiros.

Sem dúvida, a matéria tratada nestes autos é relevante e merece a atenção desta Casa. Conforme destacado pelo Secretário da Semag, no exercício de 2009, o total de recursos do FPE distribuído foi de cerca de R\$ 36,2 bilhões, o que constitui 13,6% do conjunto da arrecadação própria das unidades da federação. Quando se toma apenas os cinco estados com menor IDH, a participação do FPE em relação à arrecadação estadual varia entre 94,7% e 33,4%. E, ainda, da comparação dos percentuais dos estados menos populosos e com IDH maior, como é o caso do Acre, do Amapá e de Roraima, verifica-se que o FPE passa a representar 225,8%, 259,3% e 207,9%, respectivamente, que é mais que o dobro do valor arrecadado por esses estados.

Feitos esses breves comentários, e dado o caráter descritivo da presente representação, cujos resultados dos levantamentos empreendidos pela Semag foram expressos de modo claro e objetivo, entendo que conteúdo destes autos poderá constituir importante fonte de subsídio ao Congresso Nacional na análise e definição dos futuros critérios a serem adotados na partição do FPE.

Isso posto, acolho a proposta de encaminhamento da Semag e Voto por que esta Corte adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 21 de setembro de 2011.

AROLDO CEDRAZ  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2520/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 026.127/2010-5.
2. Grupo I – Classe VII – Representação.
3. Interessada: Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag.
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Representação, com fundamento no inciso VI do art. 237 do RI/TCU, visando a conhecer e analisar os projetos ativos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados relativos ao estabelecimento de critérios de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, em:

9.1. encaminhar cópia do Relatório e Voto que fundamentam este Acórdão à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado Federal e à Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados, informando que as principais conclusões do trabalho empreendido pela Semag foram:

9.1.1. os cinco estados que possuem menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - Maranhão, Alagoas, Piauí, Paraíba e Pernambuco - são classificados como de população média;

9.1.2. o Brasil possui uma desigual distribuição da população entre as unidades da federação, sendo que os estados menos populosos não são os menos desenvolvidos;

9.1.3. na busca do equilíbrio socioeconômico, é indispensável que se estabeleçam critérios que observem as características mencionadas;

9.1.4. o critério atualmente em vigor, bem como os critérios em discussão no Congresso Nacional, não contemplam suficientemente essa variação de população entre os estados brasileiros e, em consequência disso, os maiores beneficiados são e serão os habitantes das unidades da federação com menor população e não daquelas menos desenvolvidas;

9.1.5. para a satisfação dos requisitos constitucionais, além da observação da diversidade populacional, faz-se necessário, também, considerar os parâmetros que contemplam a diversidade socioeconômica existente entre os estados brasileiros;

9.2. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2520-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral