

FPM: SOLUÇÕES *VERSUS* PROTELAÇÕES¹

C. Alexandre A. Rocha²

INTRODUÇÃO

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) tem sido uma fonte permanente de tensões no âmbito do conflituoso modelo brasileiro de federalismo fiscal.³ Mais especificamente, o relacionamento entre, de um lado, os governos municipais e as suas entidades representativas e, de outro, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Tribunal de Contas da União (TCU) tem sido marcado por disputas administrativas e judiciais, com forte repercussão na atividade parlamentar.

Essas disputas ganharam nova proeminência com recente medida cautelar concedida pelo Ministro Ricardo Lewandowski, estendendo ao exercício em curso, os critérios de rateio do Fundo no exercício de 2022. O objetivo deste trabalho é recuperar as características do citado rateio que resultaram no novo impasse.

As regras do rateio, tratadas em outros trabalhos, não serão plenamente repisadas nas próximas seções.⁴ Estas se concentrarão nas características do Fundo que não parecem plenamente compreendidas tanto pelo público em geral, como por analistas qualificados, quais sejam, de maneira resumida:

¹ Este boletim teve como ponto de partida o artigo “A Tortuosa e Perversa Partilha do Dinheiro dos Municípios”, redigido em coautoria com os economistas Marcos Mendes e Marcos Lisboa e publicado pelo *site* “Brazil Journal” em 2 de fevereiro de 2023, disponível em: <<https://braziljournal.com/a-tortuosa-e-perversa-partilha-do-dinheiro-dos-municipios/>>.

² Consultor Legislativo do Senado Federal. O autor agradece a revisão do Consultor Legislativo Ronaldo Peres. Naturalmente, os erros e omissões remanescentes permanecem sendo de sua inteira responsabilidade.

³ *Vide*, p. ex., o artigo “O (Des)Pacto Federativo Brasileiro”, disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553745/001136715_30_anos_Constituicao_v3.pdf?sequence=3&isAllowed=y> (p. 136-165).

⁴ *Vide*, p. ex., o Texto para Discussão nº 124 (“O FPM É Constitucional?”), disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/243274>>.

- a) os recursos do Fundo são fixos; funciona, portanto, como um jogo de “soma zero”, no qual o ganho de um ente sempre implica perdas para outros entes, exceto quando são aprovadas emendas constitucionais ampliando os recursos aportados;
- b) o Fundo está estruturado em subdivisões estanques; eventual remanejamento de recursos entre os entes sempre se dá no âmbito da respectiva subdivisão (p. ex., o ganho ou a perda financeira de uma capital impactará apenas outras capitais e o ganho ou a perda financeira de um município do interior de um estado afetará apenas os demais municípios interioranos do mesmo estado);
- c) os coeficientes de participação de cada ente variam de forma descontínua conforme o tamanho da população ou uma combinação do tamanho da população com a renda *per capita* do estado, com pequenas oscilações nas variáveis podendo gerar saltos abruptos nos valores apurados;
- d) a cota-parte financeira de cada ente não é ditada diretamente pelo respectivo coeficiente, mas sim pela participação do seu coeficiente no somatório de todos os coeficientes da subdivisão a que pertence (p. ex., se todos os coeficientes aumentam ou diminuem na mesma proporção, as cotas-parte permanecem inalteradas);
- e) o congelamento do coeficiente de um ente não implica necessariamente o congelamento da sua cota-parte ou da sua participação no rateio do Fundo, pois isso depende do comportamento dos demais coeficientes da mesma subdivisão;
- f) seguidas propostas de congelamento ou de diferimento temporal dos coeficientes do Fundo demonstram a inadequação estrutural das regras de rateio e a necessidade de se buscar soluções permanentes.

O trabalho está dividido em seis seções: a primeira resume o embasamento da recém-concedida medida cautelar; a segunda define as subdivisões estanques do FPM; a terceira detalha as discontinuidades observadas no rateio do Fundo; a quarta discrimina as principais propostas de

soluções estruturais para o FPM; a quinta comenta as medidas protelatórias introduzidas ao longo do tempo, com ênfase na última; e a sexta avalia o impacto da medida cautelar à luz das considerações anteriores. Em seguida, são tecidas algumas considerações finais. As análises têm como base dados obtidos nos sites do IBGE e do TCU.⁵

1 A MEDIDA CAUTELAR DE 2023

Em 23 de janeiro de 2023, o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) obteve medida cautelar junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) nº 1.043,⁶ mantendo como patamar mínimo para os coeficientes empregados no rateio do FPM aqueles fixados para o exercício de 2018 pela Decisão Normativa (DN) TCU nº 162, de 2017.

Em sua ação, o PCdoB sustentou que os coeficientes contidos na DN TCU nº 201, de 2022, que disciplinava os repasses do FPM no exercício de 2023, desrespeitavam o disposto na Lei Complementar nº 165, de 2019, que congelou, até que haja novo censo demográfico, os coeficientes dos municípios que apresentassem redução em decorrência das estimativas populacionais publicadas pelo IBGE anualmente. Alegou-se que os coeficientes de 702 municípios⁷ seriam reduzidos a despeito dos pisos vigentes.

Embora o censo tenha sido iniciado em 2022, ele ainda estaria em curso no momento da entrega das novas estimativas à Corte de Contas, o que desautorizaria o seu uso para eventual diminuição de algum coeficiente apurado para vigorar no exercício de 2023.

O PCdoB também argumentou que o TCU atentou contra a segurança jurídica, uma vez que quase todos os municípios já tinham aprovado a sua lei orçamentária por ocasião da publicação do novo rateio, em 28 de dezembro de 2022.

⁵ Respectivamente, <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>> e <<https://portal.tcu.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais/coeficientes-fpe-e-fpm/>>.

⁶ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/C8/05/F3/70/033F5810ED256058E18818A8/ADPF%201043_despacho%201_23-1-2023.pdf>.

⁷ A quantidade correta de municípios cujos coeficientes diminuiriam é igual a 863.

Em 26 de janeiro, o Ministro-Relator, provocado pela Advocacia-Geral da União (AGU), reformulou os termos da medida cautelar,⁸ determinando a total suspensão da DN TCU nº 201, de 2022, e a extensão ao exercício de 2023 da DN TCU nº 196, de 2021, que fixou os coeficientes do exercício de 2022. Essa medida cautelar acabou referendada pelo Plenário do STF em 22 de fevereiro.⁹

2 AS SUBDIVISÕES DO FPM

O FPM está previsto no art. 159, inciso I, alíneas *b* e *d* a *f*, da Constituição Federal, os quais determinam que 25,5%¹⁰ da arrecadação dos impostos sobre a renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) lhe seja destinada. No nível infraconstitucional, a matéria é disciplinada pela Lei nº 5.172, de 1966 (Código Tributário Nacional), o Decreto-Lei nº 1.881, de 1981, as Leis Complementares nºs 62, de 1989, 91, de 1997, e 165, de 2019, e o Anexo II da Resolução TCU nº 242, de 1990. Na prática, o FPM está estruturado como 28 fundos estanques, conforme o Quadro nº 1:

QUADRO Nº 1: SUBDIVISÕES DO FPM

| SUBDIVISÕES | QUANTIDADE DE ENTES EM 2022 | % RECURSOS |
|-------------------------------------|-----------------------------|----------------|
| FPM – Capital | 27 | 10,0000 |
| Reserva do FPM⁽¹⁾ | 182 | 3,6000 |
| FPM – Interior | 5.542 | 86,4000 |
| AC | 21 | 0,2272 |
| AL | 101 | 1,8043 |
| AM | 61 | 1,0759 |
| AP | 15 | 0,1203 |
| BA | 416 | 8,0088 |
| CE | 183 | 3,9626 |
| ES | 77 | 1,5202 |
| GO | 245 | 3,2243 |
| MA | 216 | 3,4314 |

⁸ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/1B/05/D8/70/033F5810ED256058E18818A8/ADPF%201043_despacho%202_26-1-2023.pdf>.

⁹ Vide: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=502731&ori=1>>.

¹⁰ Percentual a ser alcançado no exercício de 2025, após o período de transição previsto no art. 2º da Emenda Constitucional (EC) nº 112, de 2021.

| SUBDIVISÕES | QUANTIDADE DE ENTES EM 2022 | % RECURSOS |
|----------------------------|-----------------------------|-----------------|
| MG | 852 | 12,2555 |
| MS | 78 | 1,2963 |
| MT | 140 | 1,6372 |
| PA | 143 | 2,8467 |
| PB | 222 | 2,7598 |
| PE ⁽²⁾ | 183 | 4,1431 |
| PI | 223 | 2,0749 |
| PR | 398 | 6,2948 |
| RJ | 91 | 2,3655 |
| RN | 166 | 2,1016 |
| RO | 51 | 0,6449 |
| RR | 14 | 0,0735 |
| RS | 496 | 6,3082 |
| SC | 294 | 3,6285 |
| SE | 74 | 1,1527 |
| SP | 644 | 12,3224 |
| TO | 138 | 1,1193 |
| TOTAL⁽³⁾ | 5.569 | 100,0000 |

Fonte: TCU; elaboração do autor.

- Notas: ⁽¹⁾ os municípios contemplados pela Reserva do FPM também o são pelo FPM – Interior.
⁽²⁾ o Distrito de Fernando de Noronha é um ente separado para o IBGE, mas é uma dependência do Município de Recife para o TCU.
⁽³⁾ o somatório da quantidade de municípios desconsidera os entes contemplados pela Reserva do FPM.

O FPM – Capital beneficia todas as capitais, enquanto o FPM – Interior contempla todas as demais prefeituras, agrupadas no nível estadual. A Reserva do FPM, por sua vez, afeta tão somente os municípios interioranos com mais de 142.632 habitantes. Enquanto a inclusão ou exclusão de um ente no FPM – Capital e no FPM – Interior é resultado direto de uma determinação legal criando ou extinguindo um estado ou um município, a inclusão ou exclusão na Reserva do FPM é ditada, anualmente, pela dinâmica demográfica: entes com população acima do limite mínimo entram, enquanto os restantes permanecem fora.

As variações na participação de um município no montante rateado afetam tão somente as participações dos entes restantes da mesma subdivisão. Ou seja, o aumento (diminuição) na participação de uma capital resultará na redução (elevação) na participação de outras capitais. O mesmo para os integrantes da Reserva do FPM e para as subdivisões estaduais do FPM – Interior. Como cada subdivisão recebe um percentual fixo do valor total transferido, é impossível tanto um aumento de todas as participações, que sempre somarão, internamente, 100%, como uma transferência de recursos entre as subdivisões.

3 AS DESCONTINUIDADES DO FPM

Os coeficientes do FPM – Capital e da Reserva do FPM são apurados multiplicando-se o fator representativo do tamanho da população do ente pelo fator representativo do inverso da renda *per capita* do estado do ente. O cálculo beneficia os entes com menor renda *per capita* e maior população, mas a incidência de pisos e tetos limita o impacto de cada variável. Neste caso, a população do ente e a renda *per capita* do estado são representados, respectivamente, por sete e treze fatores. Multiplicados entre si, esses fatores geram uma matriz com 91 coeficientes, na forma do Quadro nº 2:

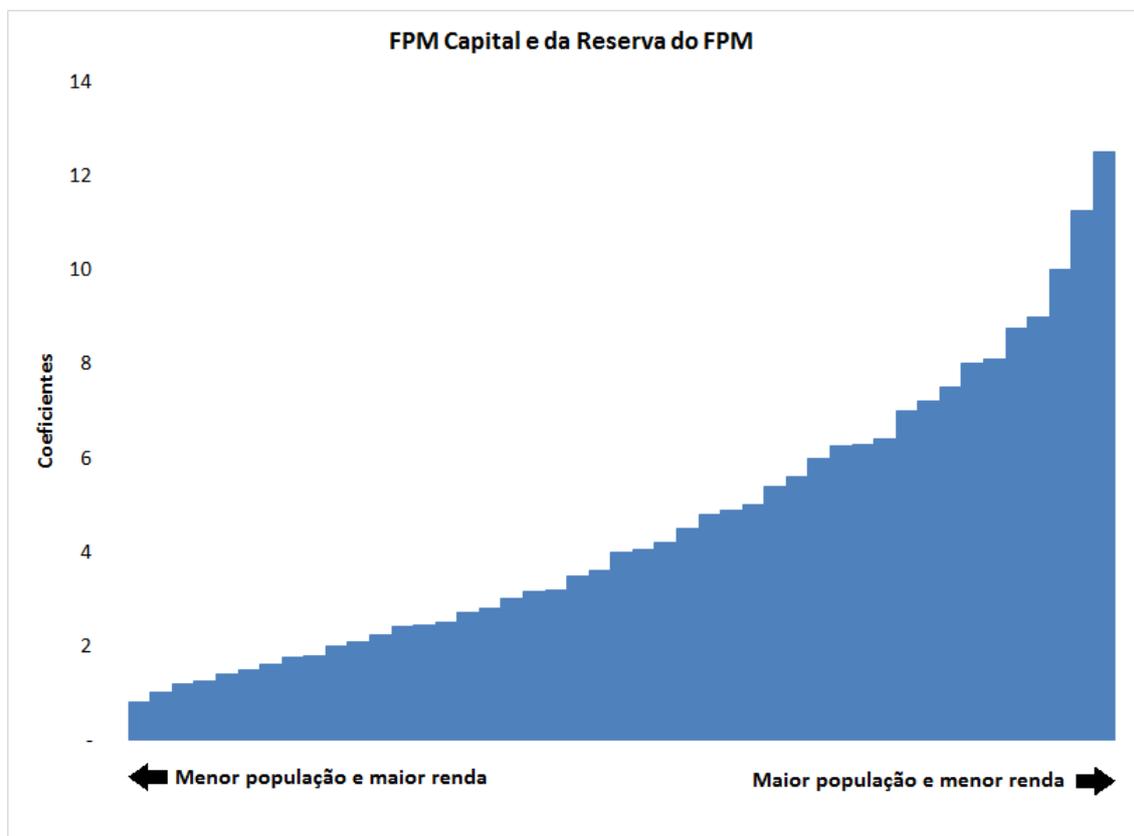
QUADRO Nº 2: COEFICIENTES DO FPM – CAPITAL E DA RESERVA DO FPM

| | | FATOR INVERSO DA RENDA PER CAPITA | | | | | | | | | | | | |
|---|-----|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|---------------------------------|------|------|------|-------|-------|
| | | ←Maior renda <i>per capita</i> | | | | | | | Menor renda <i>per capita</i> → | | | | | |
| | | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 1,0 | 1,2 | 1,4 | 1,6 | 1,8 | 2,0 | 2,5 |
| FATOR POPULAÇÃO ←Maior pop. Menor pop. → | 2,0 | 0,80 | 1,00 | 1,20 | 1,40 | 1,60 | 1,80 | 2,00 | 2,40 | 2,80 | 3,20 | 3,60 | 4,00 | 5,00 |
| | 2,5 | 1,00 | 1,25 | 1,50 | 1,75 | 2,00 | 2,25 | 2,50 | 3,00 | 3,50 | 4,00 | 4,50 | 5,00 | 6,25 |
| | 3,0 | 1,20 | 1,50 | 1,80 | 2,10 | 2,40 | 2,70 | 3,00 | 3,60 | 4,20 | 4,80 | 5,40 | 6,00 | 7,50 |
| | 3,5 | 1,40 | 1,75 | 2,10 | 2,45 | 2,80 | 3,15 | 3,50 | 4,20 | 4,90 | 5,60 | 6,30 | 7,00 | 8,75 |
| | 4,0 | 1,60 | 2,00 | 2,40 | 2,80 | 3,20 | 3,60 | 4,00 | 4,80 | 5,60 | 6,40 | 7,20 | 8,00 | 10,00 |
| | 4,5 | 1,80 | 2,25 | 2,70 | 3,15 | 3,60 | 4,05 | 4,50 | 5,40 | 6,30 | 7,20 | 8,10 | 9,00 | 11,25 |
| | 5,0 | 2,00 | 2,50 | 3,00 | 3,50 | 4,00 | 4,50 | 5,00 | 6,00 | 7,00 | 8,00 | 9,00 | 10,00 | 12,50 |

Fonte: elaboração do autor.

Descontadas as 46 repetições, os 45 coeficientes restantes, dispostos em ordem crescente, formam “degraus”, como ilustrado pelo Gráfico nº 1:

GRÁFICO Nº 1: DEGRAUS DO FPM – CAPITAL E DA RESERVA DO FPM



Fonte: elaboração do autor.

Na extremidade esquerda do gráfico situam-se os municípios mais ricos e pouco populosos; na extremidade direita, os menos ricos e muito populosos. Nas posições intermediárias há diferentes combinações dos fatores representativos da população do ente e do inverso da renda *per capita* do estado do ente. Como apenas algumas das 5.569 prefeituras são contempladas pelo FPM – Capital e pela Reserva do FPM, com esta última reunindo entes com populações bastante próximas, poucos coeficientes acabam efetivamente empregados. Em 2022, p. ex., as duas subdivisões reuniam 209 entes e os seus coeficientes distribuíam-se conforme o Quadro nº 3:

QUADRO Nº 3: DISTRIBUIÇÃO DOS COEFICIENTES DO FPM – CAPITAL E DA RESERVA DO FPM EM 2022

| | | FATOR INVERSO DA RENDA PER CAPITA | | | | | | | | | | | | TOTAL | |
|-----------------|-----|-----------------------------------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|----------|------------|
| | | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 1,0 | 1,2 | 1,4 | 1,6 | 1,8 | 2,0 | | 2,5 |
| FATOR POPULAÇÃO | 2,0 | | | | 54 | 44 | 17 | 6 | 22 | 4 | 14 | 17 | 10 | 5 | 193 |
| | 2,5 | | | | 2 | | | | | | | | 1 | 1 | 4 |
| | 3,0 | | | | | 1 | | | | | | 1 | | | 2 |
| | 3,5 | | | | | | | | 1 | | | 1 | | | 2 |
| | 4,0 | | | | | | | 1 | | | | | | | 1 |
| | 4,5 | | | | | | | | | | 1 | | | | 1 |
| | 5,0 | 1 | | | 1 | 1 | | | 1 | | | 1 | 1 | 6 | |
| TOTAL | | 1 | 0 | 0 | 57 | 46 | 18 | 6 | 24 | 5 | 16 | 18 | 12 | 6 | 209 |

Fonte: TCU; elaboração do autor.

No quadro, as posições (5,0; 0,4) e (2,5; 2,5) representam, respectivamente, Brasília e São Luiz, cujos coeficientes são iguais a “2” e a “6,25”.

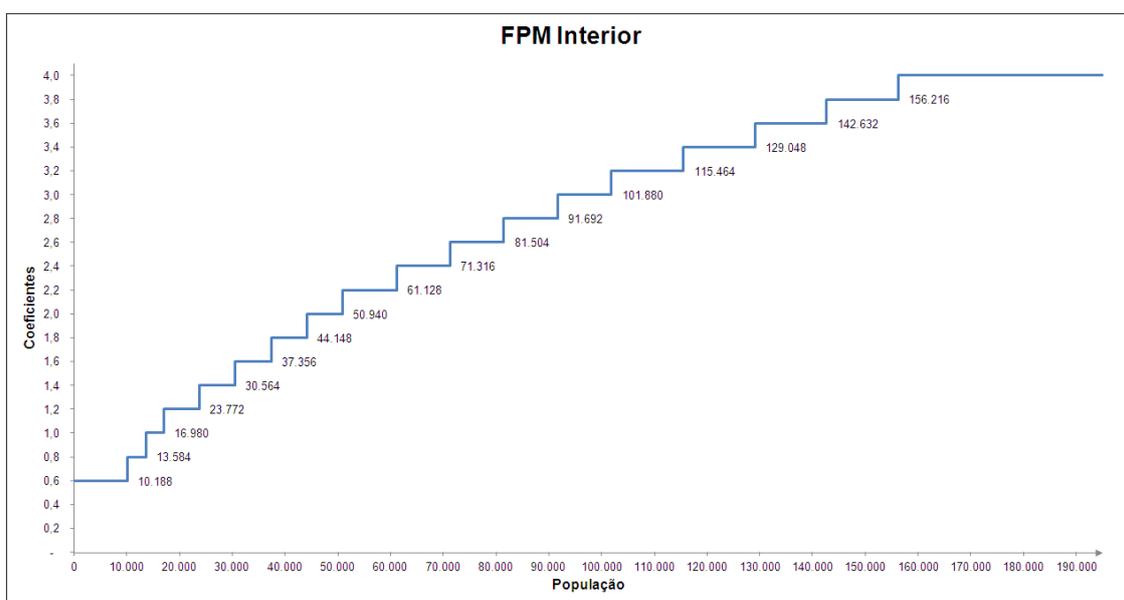
Importa frisar que a cota-parte financeira dos dois municípios no FPM – Capital não foi ditada diretamente por seus coeficientes, mas sim por suas participações no somatório de todos os coeficientes da sua subdivisão. Conseqüentemente, do ponto de vista matemático, não procede a afirmação do autor da ADPF nº 1.043 de que a Lei Complementar nº 165, de 2019, teria fixado um patamar mínimo de FPM,¹¹ caso isso seja entendido como uma garantia de um aporte financeiro específico. O patamar mínimo para os coeficientes melhora a posição relativa dos entes beneficiados vis-à-vis os demais, mas não assegura uma cota-parte predeterminada, até pelo caráter fixo dos montantes rateados pelas subdivisões desse Fundo.

Com efeito, se todos os coeficientes de uma subdivisão subissem ou caíssem na mesma proporção, as cotas-partes dos entes participantes permaneceriam inalteradas. De modo similar, se todos os coeficientes diminuíssem (aumentassem), mas com um deles diminuindo (aumentando) menos do que os demais em termos proporcionais, a cota-parte deste último, a *contrario sensu*, aumentaria (diminuiria).

¹¹ Vide p. 6 do despacho de 23 de janeiro de 2023.

Diferentemente das duas primeiras subdivisões, os recursos dos 26 agrupamentos estaduais do FPM – Interior são distribuídos tão somente segundo o tamanho da população, atribuindo-se coeficientes distintos e crescentes para sucessivas faixas populacionais no intervalo entre 10.188 e 156.216 habitantes, formando dezoito “degraus”. O Gráfico nº 2 mostra a distribuição dos coeficientes do FPM – Interior:

GRÁFICO Nº 2: DEGRAUS DO FPM – INTERIOR



Fonte: Conleg.

Enquanto os participantes do FPM – Capital e da Reserva do FPM usam um subconjunto dos coeficientes previstos, o FPM – Interior, até pela quantidade de beneficiários (5.542 municípios), emprega todos. O Quadro nº 4 resume como os coeficientes se distribuíram em 2022:

QUADRO Nº 4: DISTRIBUIÇÃO DOS COEFICIENTES DO FPM – INTERIOR EM 2022

| COEFICIENTES | QUANTIDADE DE ENTES | % TOTAL ACUMULADO |
|--------------|---------------------|-------------------|
| 0,6 | 2.441 | 44,05% |
| 0,8 | 578 | 54,47% |
| 1,0 | 422 | 62,09% |
| 1,2 | 603 | 72,97% |
| 1,4 | 349 | 79,27% |

| COEFICIENTES | QUANTIDADE DE ENTES | % TOTAL ACUMULADO |
|--------------|---------------------|-------------------|
| 1,6 | 245 | 83,69% |
| 1,8 | 152 | 86,43% |
| 2,0 | 101 | 88,25% |
| 2,2 | 122 | 90,45% |
| 2,4 | 86 | 92,01% |
| 2,6 | 64 | 93,16% |
| 2,8 | 46 | 93,99% |
| 3,0 | 37 | 94,66% |
| 3,2 | 42 | 95,42% |
| 3,4 | 37 | 96,08% |
| 3,6 | 35 | 96,72% |
| 3,8 | 15 | 96,99% |
| 4,0 | 167 | 100,00% |
| TOTAL | 5.542 | N.A. |

Fonte: TCU; elaboração do autor.
“n.a.” → não aplicável.

Havia, em 2022, 182 municípios com os coeficientes “3,8” e “4”. Esses são os participantes da Reserva do FPM.

Observe-se que há prefeituras em todas as faixas populacionais, embora fortemente concentradas nos níveis iniciais. A primeira faixa, com municípios com até 10.188 habitantes, concentra, por si só, 44% de todos os beneficiados.

No âmbito de cada faixa, há municípios perto do limite inferior e outros perto do limite superior. A cada divulgação das estimativas populacionais pelo IBGE, os próximos do limite inferior temem cair para a faixa abaixo, enquanto os próximos do limite superior aspiram subir para a faixa acima.

A ressalva anterior também vale para o FPM – Capital e para a Reserva do FPM, igualmente estruturados na forma de “degraus”. No entanto, três fatores tornam esse problema menos saliente neste caso, quais sejam:

- a) ambas as subdivisões do FPM combinam duas variáveis (população do ente e renda *per capita* do estado do ente), de tal modo que as oscilações de um fator tendem a ser atenuadas pelo outro;

- b) as discontinuidades observadas entre os “degraus”, com exceção dos três últimos coeficientes, especialmente altos (“10”, “11,25” e “12,50”), são menos intensas em face da maior quantidade de coeficientes;
- c) a menor variabilidade do tamanho da população entre os participantes da Reserva do FPM, como apontado anteriormente, também desempenha um papel estabilizador.

Ainda assim, os “degraus” das várias subdivisões do FPM implicam que pequenas oscilações das variáveis consideradas podem gerar, nas situações limítrofes, grandes variações nos coeficientes atribuídos. Isso evidencia quão problemáticas são as regras de rateio do Fundo.

4 SOLUÇÕES ESTRUTURAIS PARA O FPM

O relatório de avaliação de política pública de 2014 da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), que tratou justamente dos critérios de distribuição dos recursos do FPM,¹² concluiu o seguinte acerca do rateio desse Fundo entre os municípios interioranos:

... os *picos* observados na distribuição do FPM – Interior têm sido uma permanente fonte de reclamações, pois a perda de um único habitante nas revisões anuais do tamanho da população pelo IBGE pode gerar quedas expressivas nos montantes recebidos.

Para sanar ou pelo menos minorar esse problema, o relatório em questão recomendou a aprovação do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 184 – Complementar, de 2010, de autoria do Senador Tião Viana e baseado em sugestão encaminhada pelo IBGE.

O projeto propunha que houvesse variações infinitesimais do valor do coeficiente para cada habitante a mais ou a menos do município. Isso evitaria mudanças abruptas e expressivas das cotas-parte quando o município passasse de uma faixa populacional para outra.

¹² Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3424145&ts=1667332317980&disposition=inline>>.

Essa providência não apenas tornaria a distribuição mais equânime e eficiente, como evitaria a abertura de grande número de processos administrativos e judiciais, nos quais os municípios requerem a recontagem da sua população sempre que esta é quantificada em valor próximo aos limites superiores das atuais faixas populacionais. Isso representaria redução de custos e ganho de eficiência no trabalho do IBGE, que não mais precisaria alocar escassos e valiosos recursos humanos e materiais em uma pouco produtiva recontagem ou reestimativa populacional.

Note-se que se tratava tão somente de introduzir a variação gradual do coeficiente, sem alterar o atual agrupamento dos municípios. A única faixa modificada seria a primeira, que congrega os municípios com até 10.188 habitantes, que seria dividida em duas: uma com até 5.094 habitantes, com coeficiente igual a 0,6, e outra de 5.095 a 10.188 habitantes, com coeficientes variando de 0,600039254 a 0,799959876.

A proposta também estabelecia uma regra de transição de dez anos, ao longo dos quais a mudança do antigo para o novo coeficiente se faria na proporção de 10% a cada exercício.

O relatório informa que a redistribuição de recursos financeiros decorrente da nova sistemática de apuração dos coeficientes individuais de participação alcançaria tão somente 2,25% do total destinado ao FPM – Interior, diferidos ao longo dos dez anos do período de transição.

Em compensação, uma vez extintos os “degraus” e feito o ajuste inicial dos coeficientes, as alterações nos anos seguintes seriam muito menos intensas, pois acabaria o risco de um município “cair” de uma faixa para outra devido à perda de alguns poucos habitantes. Ou seja, a eventual e pequena perda imediata de recursos seria compensada por uma maior segurança de que, no futuro, não haveria perdas bruscas.

O PLS nº 184, de 2010 – Complementar, contudo, a despeito da aprovação da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e da subsequente recomendação da CAE, acabou arquivado em 21 de dezembro de 2018.

As perspectivas de reformulação estrutural do FPM agora recaem sobre os Projetos de Lei Complementar (PLPs) nº 489, de 2018, do Deputado Pedro Fernandes, e 91, de 2019, do Senador Eduardo Braga. O primeiro propõe a mesma contribuição marginal para municípios com população entre 813 e 156.216 habitantes. Nesse intervalo, o coeficiente do município aumentaria 0,000021878318 para cada novo habitante. O segundo, a seu tempo, baseia-se no então recém-arquivado PLS nº 184, de 2010 – Complementar. Ambos, porém, permanecem sem qualquer sinalização sobre se serão apreciados.

5 MEDIDAS PROTETÓRIAS PARA O FPM

Se as medidas de racionalização do FPM permanecem pendentes de apreciação, quando não foram arquivadas, o mesmo não pode ser dito das medidas protetórias, que preveem congelamentos ou escalonamentos dos coeficientes do Fundo. Estas praticamente se confundem com a introdução do nosso atual ordenamento constitucional.

Às vésperas do censo de 1991, a Lei Complementar nº 62, de 1989, estabeleceu que outra lei determinaria os critérios de partilha do FPM tão logo os dados censitários estivessem disponíveis. Uma vez publicados os resultados, entretanto, os entes prejudicados se mobilizaram e postergaram a mudança requerida por meio das Leis Complementares nºs 71, de 1992, e 74, de 1993, que prorrogaram a vigência dos critérios anteriores.

A Lei Complementar nº 91, de 1997, finalmente determinou que os coeficientes do FPM passassem a refletir os dados do IBGE, mas com uma regra de transição de cinco anos, depois ampliada para dez pela Lei Complementar nº 106, de 2001.¹³ Com isso, os repasses do Fundo se deram em bases atípicas até 2007.

Houve outras tentativas de inserir critérios temporários no rateio do FPM, como o PLS nº 320, de 2010 – Complementar, e o PLP nº 605, de 2010,

¹³ O método utilizado naquela ocasião, *a contrario sensu*, terminou prejudicando os municípios que se pretendia beneficiar, como detalhado no artigo: “Rateio do FPE: Problemas Passados e Riscos Futuros”, disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/agenda-legislativa/capitulo-14-rateio-do-fpe-problemas-passados-e-riscos-futuros/view>>.

ambos sugeridos pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) no rastro do censo de 2010. O primeiro já foi arquivado, mas o segundo continua tramitando.

Os esforços em prol do diferimento dos impactos das mudanças demográficas somente voltaram a ser bem-sucedidos mais recentemente. Em 4 de dezembro de 2018, pouco antes do arquivamento do PLS nº 184, de 2010 – Complementar, o Senado Federal aprovou o PLP nº 549, de 2018,¹⁴ do Deputado Arthur Lira, que congelou, nos exercícios seguintes, até que haja novo censo demográfico, os coeficientes dos municípios que apresentassem redução em decorrência das estimativas populacionais publicadas anualmente pelo IBGE. O autor argumentou, baseado em estudo da CNM, que as citadas estimativas se baseavam em tendências demográficas defasadas, uma vez que o último censo era de 2010 e a contagem de 2015 não tinha ocorrido por força de restrições orçamentárias.

O objetivo era preservar as cotas-parte dos 132 entes interioranos cujos coeficientes para 2019 deveriam, à luz das novas estimativas populacionais, diminuir.^{15, 16} Como frisado anteriormente, porém, o ganho ou a perda de um município no rateio do FPM não é definido diretamente por seu coeficiente, mas sim por seu desempenho relativo vis-à-vis os demais coeficientes da mesma subdivisão. Nesse sentido, os resultados da estimativa populacional para 2018 do IBGE, que balizariam os repasses em 2019, implicariam perdas para 2.808 municípios, com os 2.734 restantes auferindo algum ganho.

A nova norma resultou em uma redistribuição dos ganhos e perdas. O Boletim Legislativo nº 74 (“O Rateio do FPM vis-à-vis a Lei Complementar 165/2019”)¹⁷ comparou as participações relativas nesse Fundo nos exercícios de 2018 e de 2019, considerando o congelamento aprovado, e apurou que as quantidades de perdedores e ganhadores passaram para 4.394 e 1.148,

¹⁴ Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 124, de 2018 – Complementar, no Senado Federal.

¹⁵ Os cálculos indicam que 135 municípios interioranos tiveram redução nos coeficientes, mas três deles (Coronel João Sá – BA, Jacareacanga – PA e Paço do Lumiar – MA) já contavam com decisões judiciais mantendo os coeficientes de 2018.

¹⁶ A medida também beneficiou o Município de Porto Alegre, contemplado pelo FPM – Capital.

¹⁷ Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/553091>>.

respectivamente.¹⁸ Ou seja, as perdas acabaram diluídas por uma maior quantidade de prefeituras.

A respeito da argumentação da CMN, o mesmo boletim sustentou o que segue:

Os argumentos contidos na justificção do PLP nº 549, de 2018, retomam proposta formulada pela CNM em ambiente econômico e demográfico bastante diverso. Com efeito, em 26 de março de 2014, durante audiência promovida pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo para tratar dos Projetos de Lei do Senado (PLS) nºs 184 e 320, de 2010, e 712, de 2011 – Complementares, todos relacionados com o FPM, o então presidente daquela entidade, Sr. Paulo Ziulkoski, defendeu, entre outras propostas, a simples eliminação do uso de estimativas populacionais na definição dos coeficientes do FPM. Passariam a ser usados apenas os dados do censo demográfico e das contagens populacionais, realizados a cada cinco anos de forma intercalada. Durante os intervalos entre um censo e uma contagem, os coeficientes deveriam permanecer congelados. Portanto, trata-se de uma demanda recorrente da entidade em comento, não representando uma resposta conjuntural a um problema específico suscitado pela não realização da contagem de 2015.

No entanto, o diagnóstico subjacente a essa demanda é frágil e a solução aventada é imprópria. Há, inclusive, o risco de que se crie um estado de exceção permanente no rateio do FPM, com sucessivos congelamentos dos coeficientes individuais de participação. Em face desse risco, seria importante que houvesse uma reformulação dos critérios empregados em vez da simples edição de sucessivas exceções legais.

Convém notar uma relevante assimetria no impacto das redistribuições ditadas pela Lei Complementar nº 165, de 2019. À luz dos dados divulgados pelo IBGE no período de 2017 a 2021, balizando os rateios de 2018 a 2022, os entes pouco populosos foram os mais beneficiados pela nova norma. Ao mesmo tempo, a Reserva do FPM permaneceu inalterada, atenuando os impactos da redistribuição do FPM – Interior para os municípios com muitos habitantes. Dessa forma, é provável que tenha cabido aos entes com população mediana a maior parte do ônus correspondente.

¹⁸ O trabalho original informa que a quantidade de perdedores passou de 2.809 para 4.395. Isso se deveu à inclusão do Distrito de Fernando de Noronha no rol de entes contemplados.

Como esperado, a CMN recém anunciou que defende um período de transição de dez anos para que as prefeituras se ajustem aos resultados do censo em andamento.¹⁹ Com isso, o rateio do FPM permaneceria em bases precárias até o próximo recenseamento, quando a pressão por nova transição, salvo alguma mudança estrutural, voltará a se repetir. É difícil escapar da conclusão de que os pleitos recorrentes para que o rateio do FPM se dê em bases excepcionais configuram um estado de inadequação estrutural da norma.

O Quadro nº 5 resume o número de municípios, agrupados no nível estadual, cujos coeficientes foram congelados no período de 2019 a 2022:

QUADRO Nº 5: QUANTIDADES DE COEFICIENTES CONGELADOS

| UF | QUANTIDADE DE ENTES POR EXERCÍCIO | | | |
|-------------------|-----------------------------------|------------|------------|------------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| AL | 2 | – | 1 | 1 |
| AM | 1 | 1 | 1 | 4 |
| BA | 55 | 47 | 46 | 45 |
| ES | 6 | 6 | 7 | 6 |
| GO | 3 | 3 | 3 | 4 |
| MA | 3 | 1 | – | – |
| MG | 13 | 12 | 13 | 13 |
| MT | 1 | 1 | – | 1 |
| PB | 3 | 1 | 1 | 1 |
| PE | 1 | 1 | 1 | 2 |
| PR | 15 | 15 | 19 | 20 |
| RN | 3 | 3 | 2 | 2 |
| RO | 9 | 9 | 8 | 8 |
| RS ⁽¹⁾ | 14 | 15 | 15 | 17 |
| SC | 1 | 2 | 2 | 2 |
| SE | 2 | 1 | 1 | 1 |
| SP | 1 | 2 | 3 | 4 |
| TOTAL | 133 | 120 | 123 | 131 |

Fonte: TCU; elaboração do autor.

Nota: ⁽¹⁾ Inclui o Município de Porto Alegre.

¹⁹ Vide: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/02/14/municipios-precisam-de-10-anos-para-se-adaptar-defende-cnm.ghml>>.

Assim, entre dezessete e quinze estados tiveram municípios cujos coeficientes foram congelados em decorrência da nova norma, somando sempre mais de cem prefeituras. O quadro geral das estimativas populacionais divulgadas pelo IBGE, entretanto, é bem mais dramático. O Quadro nº 6 discrimina a quantidade de municípios cujas populações diminuíram nesse mesmo período:

QUADRO Nº 6: QUANTIDADES DE MUNICÍPIOS COM MENOS HABITANTES COMPARADOS AO ANO ANTERIOR, POR ESTADO

| UF | QUANTIDADE DE ENTES | | | |
|--------------|---------------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2018/2017 | 2019/2018 | 2020/2019 | 2021/2020 |
| AC | – | – | – | – |
| AL | 102 | 31 | 30 | 32 |
| AM | 25 | 8 | 8 | 8 |
| AP | – | – | – | – |
| BA | 416 | 156 | 153 | 151 |
| CE | – | 40 | 23 | 23 |
| DF | 1 | – | – | – |
| ES | 66 | 17 | 17 | 17 |
| GO | 133 | 82 | 81 | 85 |
| MA | 64 | 27 | 29 | 27 |
| MG | 680 | 289 | 287 | 285 |
| MS | 6 | 11 | 15 | 13 |
| MT | 1 | 34 | 37 | 39 |
| PA | 1 | 15 | 15 | 15 |
| PB | 162 | 67 | 63 | 63 |
| PE | 2 | 25 | 26 | 26 |
| PI | 2 | 44 | 43 | 43 |
| PR | 287 | 181 | 183 | 180 |
| RJ | – | 10 | 8 | 7 |
| RN | 162 | 42 | 38 | 40 |
| RO | 41 | 24 | 24 | 24 |
| RR | 1 | 1 | 1 | 1 |
| RS | 347 | 253 | 255 | 252 |
| SC | 128 | 105 | 105 | 105 |
| SE | 70 | 9 | 7 | 7 |
| SP | 166 | 91 | 89 | 92 |
| TO | 70 | 33 | 32 | 32 |
| TOTAL | 2.933 | 1.595 | 1.569 | 1.567 |

Fonte: IBGE; elaboração do autor.

Ainda que o IBGE tenha estimado um crescimento populacional global médio de 0,67% ao ano no período de 2018 a 2021, essas mesmas estimativas apontaram que milhares de municípios perderam habitantes ao longo do quadriênio. Os entes cujos coeficientes diminuíram representam uma pequena fração do quadro geral de esvaziamento demográfico de amplos setores do território brasileiro.

Considerando-se todo o período de 2017 a 2021, os dados do IBGE²⁰ para os municípios interioranos indicam que as populações de 2.175 entes diminuíram. Conforme o Quadro nº 7, as quedas estimadas concentravam-se entre as prefeituras com menos habitantes:

QUADRO Nº 7: QUANTIDADES DE MUNICÍPIOS INTERIORANOS COM MENOS HABITANTES EM 2021 NA COMPARAÇÃO COM 2017, POR FAIXA

| QTDE. DE HABITANTES | QTDE. DE ENTES | %ACUMULADO |
|---------------------|----------------|-------------|
| 0 – 10.188 | 1.319 | 60,64% |
| 10.189 – 13.584 | 247 | 72,00% |
| 13.585 – 16.980 | 145 | 78,67% |
| 16.981 – 23.772 | 191 | 87,45% |
| 23.773 – 30.564 | 94 | 91,77% |
| 30.565 – 37.356 | 56 | 94,34% |
| 37.357 – 44.148 | 21 | 95,31% |
| 44.149 – 50.940 | 25 | 96,46% |
| 50.941 – 61.128 | 23 | 97,52% |
| 61.129 – 71.316 | 12 | 98,07% |
| 71.317 – 81.504 | 13 | 98,67% |
| 81.505 – 91.692 | 7 | 98,99% |
| 91.693 – 101.880 | 2 | 99,08% |
| 101.881 – 115.464 | 1 | 99,13% |
| 115.465 – 129.048 | 4 | 99,31% |
| 129.049 – 142.632 | 2 | 99,40% |
| 142.633 – 156.216 | 1 | 99,45% |
| 156.217 – | 12 | 100,00% |
| TOTAL | 2.175 | N.A. |

Fonte: TCU; elaboração do autor.
“n.a.” → não aplicável.

²⁰ Corrigidos pelo TCU à luz das decisões judiciais proferidas.

Embora o Quadro nº 4 e o Quadro nº 7 não sejam totalmente comparáveis, pois aquele agrupa os entes pelos coeficientes, enquanto este agrupa pela faixa populacional,²¹ o contraste entre os primeiros agrupamentos é suficientemente significativo, reunindo 44% das prefeituras com o menor coeficiente e 61% das prefeituras com populações decrescentes. Dessa forma, pelas estimativas do IBGE, a transição demográfica por que estamos passando, com menos e menos jovens e mais e mais idosos, estaria sendo acompanhada de um esvaziamento populacional, em especial, dos pequenos municípios.

6 IMPACTO DA MEDIDA CAUTELAR

Os resultados preliminares do censo de 2022, contudo, indicam que, se houve algum erro da parte do IBGE nos anos anteriores, isso se deu não pelo excesso de conservadorismo nas suas estimativas, mas sim por sua escassez. Constatou-se que a população global ficou 2,5% abaixo do estimado para 2021, com 3.263 prefeituras tendo as suas populações revisadas para baixo, conforme o Quadro nº 8:

QUADRO Nº 8: QUANTIDADES DE MUNICÍPIOS COM MENOS HABITANTES EM 2022 NA COMPARAÇÃO COM 2021, POR ESTADO

| UF | QTDE. DE ENTES | UF | QTDE. DE ENTES |
|----|----------------|--------------|----------------|
| AC | 15 | PB | 172 |
| AL | 82 | PE | 149 |
| AM | 30 | PI | 160 |
| AP | 16 | PR | 176 |
| BA | 251 | RJ | 73 |
| CE | 147 | RN | 130 |
| DF | 1 | RO | 35 |
| ES | 52 | RR | 10 |
| GO | 129 | RS | 292 |
| MA | 173 | SC | 108 |
| MG | 590 | SE | 61 |
| MS | 49 | SP | 452 |
| MT | 73 | TO | 102 |
| PA | 95 | TOTAL | 3.623 |

Fonte: IBGE; elaboração do autor.

²¹ Decisões judiciais e a própria Lei Complementar nº 165, de 2019, asseguraram a vários municípios coeficientes superiores aos que teriam direito à luz da sua faixa populacional.

Os resultados mostram um esvaziamento demográfico muito mais amplo. É cabível o entendimento de que, no período de 2018 a 2021, o IBGE trabalhou com premissas particularmente desfavoráveis aos municípios pouco populosos, mas sem deixar de ser condizente com o quadro geral da nossa transição demográfica. Isso, porém, deixou de ocorrer em 2022. Os números do Quadro nº 9, com os municípios com menos habitantes em 2022 do que em 2021, são bem mais aderentes aos contidos no Quadro nº 4, não havendo uma superconcentração no primeiro agrupamento:

QUADRO Nº 9: QUANTIDADES DE MUNICÍPIOS INTERIORANOS COM MENOS HABITANTES EM 2022 NA COMPARAÇÃO COM 2021, POR FAIXA

| QTDE. DE HABITANTES | QTDE. DE ENTES | %ACUMULADO |
|---------------------|----------------|-------------|
| 0 – 10.188 | 1.618 | 44,98% |
| 10.189 – 13.584 | 419 | 56,63% |
| 13.585 – 16.980 | 272 | 64,19% |
| 16.981 – 23.772 | 403 | 75,40% |
| 23.773 – 30.564 | 232 | 81,85% |
| 30.565 – 37.356 | 158 | 86,24% |
| 37.357 – 44.148 | 96 | 88,91% |
| 44.149 – 50.940 | 60 | 90,58% |
| 50.941 – 61.128 | 77 | 92,72% |
| 61.129 – 71.316 | 37 | 93,74% |
| 71.317 – 81.504 | 32 | 94,63% |
| 81.505 – 91.692 | 22 | 95,25% |
| 91.693 – 101.880 | 26 | 95,97% |
| 101.881 – 115.464 | 24 | 96,64% |
| 115.465 – 129.048 | 19 | 97,16% |
| 129.049 – 142.632 | 14 | 97,55% |
| 142.633 – 156.216 | 6 | 97,72% |
| 156.217 – | 82 | 100,00% |
| TOTAL | 3.597 | N.A. |

Fonte: TCU; elaboração do autor.
 “n.a.” → não aplicável.

A Reserva do FPM, cuja composição não sofreu qualquer modificação de 2019 a 2022 e cujos coeficientes não foram afetados pela Lei Complementar nº 165, de 2019, pularia de 182 para, em 2023, 185 municípios. Sairiam as Prefeituras de Balneário Camboriú (SC), Jaú (SP) e Queimados (RJ) e entrariam as Prefeituras de Campo Largo (PR), Fazenda Rio Grande (PR), Manacapuru

(AM), Santa Rita (PB), Senador Canedo (GO) e Trindade (GO). A medida cautelar concedida na ADPF nº 1.043 assegurou a participação das três primeiras às custas da exclusão das seis últimas.

No caso do FPM – Capital, o coeficiente de Porto Alegre seria descongelado. Considerando também as variações na renda *per capita* estadual entre 2019 e 2020, dez entes, incluindo a capital gaúcha, perderiam participação nessa subdivisão, mas as dezessete restantes ganhariam.

Acerca do FPM – Interior, constata-se ainda que os coeficientes que seriam reduzidos na ausência da medida cautelar, no total de 863, representam apenas uma fração do conjunto de revisões populacionais declinantes previstas pelo IBGE.

Atentando-se para as participações percentuais de cada ente na sua subdivisão, as quais efetivamente definem as respectivas cotas–parte, tem-se um conjunto de entes que perderiam ou ganhariam na ausência da medida cautelar. No nível estadual, a subdivisão relevante para este caso, os resultados são os constantes do Quadro nº 10:

QUADRO Nº 10: MUNICÍPIOS INTERIOERANOS QUE PERDERIAM OU GANHARIAM PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL NO FPM – INTERIOR EM 2023, POR ESTADO

| UF | QTDE. DE ENTES | | UF | QTDE. DE ENTES | |
|--------------|----------------|----------|--------------|----------------|----------|
| | PERDERIA | GANHARIA | | PERDERIA | GANHARIA |
| AC | 7 | 14 | PB | 19 | 203 |
| AL | 36 | 65 | PE | 65 | 118 |
| AM | 41 | 20 | PI | 213 | 10 |
| AP | 4 | 11 | PR | 363 | 35 |
| BA | 101 | 315 | RJ | 20 | 71 |
| CE | 36 | 147 | RN | 27 | 139 |
| ES | 20 | 57 | RO | 24 | 27 |
| GO | 29 | 216 | RR | 9 | 5 |
| MA | 65 | 151 | RS | 47 | 449 |
| MG | 94 | 758 | SC | 265 | 29 |
| MS | 13 | 65 | SE | 13 | 61 |
| MT | 116 | 24 | SP | 97 | 547 |
| PA | 50 | 93 | TO | 131 | 7 |
| TOTAL | | | 1.905 | 3.637 | |

Fonte: TCU; elaboração do autor.

Em dezenove estados (BA²² mais AC, AL, AP, CE, ES, GO, MA, MG, MS, PA, PB, PE, RJ, RN, RO, RS, SE e SP) haveria mais municípios ganhadores do que perdedores na ausência da medida cautelar. Em apenas sete estados (AM, MT, PI, PR, RR, SC e TO) haveria mais perdedores do que ganhadores. Embora em menor número, os prejudicados em potencial conseguiram evitar ou pelo menos minorar as suas perdas, enquanto os beneficiados em potencial talvez nem tenham se dado conta do quanto ganhariam.

A medida cautelar concedida resultou em uma ampla redistribuição dos recursos do FPM. Uma vez que os montantes rateados pelas várias subdivisões desse Fundo são fixos, não poderia ser diferente. O que realmente salta aos olhos é que essa redistribuição ocorreu em prol de um grupo minoritário de prefeituras e em detrimento da sua grande maioria. E mesmo o argumento de que era preciso resguardar os municípios pouco populosos ficou enfraquecido.²³

Paradoxalmente, o próprio PCdoB, na ADPF nº 1.043, alegou que a lógica essencial [do FPM] é de que os municípios mais habitados demandam mais recursos para fazer frente à materialização dos direitos sociais de sua população. No entanto, o resultado alcançado aponta justamente na direção contrária, com recursos públicos escassos sendo destinados a entes cujas populações sofreram queda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No embate entre soluções estruturais e protelações conjunturais para o FPM, estas últimas têm sido favorecidas reiteradamente. Não causa surpresa, portanto, que os problemas derivados da natureza falha dos critérios de rateio desse Fundo reapareçam sistematicamente, a cada estimativa, a cada contagem e a cada censo. É recorrente o argumento de que os custos de uma transição para um sistema mais racional são muito altos, embora os custos da manutenção da atual sistemática, em termos da má alocação das receitas públicas disponíveis, também devessem ser considerados.

²² Cujas Assembleia Legislativa foi autora da ADPF nº 1.042, com teor similar ao da ADPF nº 1.043.

²³ As 1.905 prefeituras cujas participações percentuais caíram representam 53% dos entes cujas populações diminuíram. Entre os municípios pouco populosos, esse percentual alcança 51,8%. Ou seja, estes últimos não estão sobre-representados entre aqueles cujas participações sofreriam queda.

Independentemente disso, a recente promulgação da EC nº 112, de 2021, criou a oportunidade ideal para que as críticas ao PLS nº 184, de 2010 – Complementar, e seus sucessores ou assemelhados, sejam contornadas. A nova emenda assegurou um aporte adicional de 0,25 ponto percentual (p.p.) para o FPM em 2022 e 2023. Em 2024, o Fundo receberá mais 0,5 p.p. Na comparação com 2021, os governos municipais contarão, em 2025, com um acréscimo de 4%²⁴ na sua disponibilidade financeira em termos de participação na arrecadação do IR e do IPI. Ora, o relatório de avaliação de política pública de 2014 estimou os custos da transição do recém-citado projeto em 2,25% do valor rateado. Ainda que não haja uma aderência entre os custos em questão e o novo aporte, parece cabível presumir que este poderia atenuar substancialmente aquele.

Impõe-se notar, por fim, que a estratégia de captura de frações crescentes da arrecadação federal, como no caso da EC nº 112, de 2021, e, antes desta, das ECs nºs 55, de 2007, e 84, de 2014, esbarra no igualmente crescente desinteresse da União em arrecadar os tributos afetados.²⁵ A busca por soluções diferentes das implementadas até este momento parece ser uma questão menos de “se” e mais de “quando”, e o momento atual é especialmente propício pelas razões apontadas. Em vez de insistir no diferimento temporal dos custos gerados pela acelerada transição demográfica pela qual estamos passando, mantendo a partilha do FPM em constante estado de exceção, deveria estar claro que é preferível simplesmente reduzir os custos advindos das inevitáveis oscilações dos dados populacionais informados pelo IBGE, substituindo os “degraus” por aclives, com progressões marginais para cada habitante.

²⁴ (1 p.p./24,5 p.p.).

²⁵ Vide, p. ex.: <https://www.gov.br/economia/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2022/setembro/reducao-de-35-do-ipi-da-maioria-de-produtos-fabricados-no-brasil-continua-em-vigor>. E em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/im-posto-de-renda>>.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora–Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Gustavo A. Sabóia Vieira – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor–Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação
Brunella Poltronieri Miguez – Revisão
João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda
Ivan Dutra Faria
Denis Murahovschi

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

ROCHA, C. Alexandre Amorim. FPM: Soluções *versus* Protelações. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Março 2023 (**Boletim Legislativo nº 99, de 2021**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 21 mar. 2023.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal
Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 13–D
CEP: 70165–900 – Brasília – DF
Telefone: +55 61 3303–5879
E–mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:
www.senado.leg.br/estudos