

GRUPO I - CLASSE VII – PLENÁRIO

TC-006.624/2017-0

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Interessado: Tribunal de Contas da União

Unidades: Banco do Brasil S.A. e Secretaria do Tesouro Nacional

Sumário: ACOMPANHAMENTO. TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DO FPE, FPM, IPI-EXP, CIDE E FUNDEB REFERENTES AO SEGUNDO SEMESTRE DE 2016. VALORES DISTRIBUÍDOS EM CONFORMIDADE COM OS RESPECTIVOS COEFICIENTES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida pela equipe de fiscalização da Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag sobre a matéria dos autos (peça 16), endossada pelos dirigentes daquela unidade técnica (peças 17/18):

“OBJETO

Trata-se de acompanhamento – autorizado por Despacho proferido pelo Ministro Relator José Múcio Monteiro em 8/2/2017, no TC 001.660/2017-9 – da distribuição das seguintes transferências constitucionais no segundo semestre do exercício de 2016, no âmbito da Fiscalização 31/2017 (Portaria de Fiscalização 208, de 3/4/2017 - peça 1):

- a) Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE);*
- b) Fundo de Participação dos Municípios (FPM);*
- c) Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exp);*
- d) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis - Estados e Municípios (Cide);*
- e) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).*

2. *As transferências constitucionais aos estados, Distrito Federal e municípios constituem parcela das receitas federais arrecadadas pela União e objetivam reduzir as desigualdades entre os membros da federação brasileira.*

LEGISLAÇÃO

3. *O FPE, o FPM, o IPI-Exp e a Cide estão previstos no art. 159, incisos I, II e III, da Constituição Federal, in verbis:*

‘Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

- a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;*
- b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;*
- c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;*
- d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;*

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados;

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo.'

4. O Fundeb é um fundo de natureza contábil, instituído no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, com o objetivo de distribuir, entre o Distrito Federal, os estados e seus municípios, recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação. Foi criado pela Emenda Constitucional 53, de 19/12/2006, que alterou o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), e regulamentado pela Medida Provisória 339, de 28/12/2006, a qual foi convertida na Lei 11.494, de 20/6/2007. É composto, em sua maioria, por recursos pertencentes aos entes estaduais e municipais. Os recursos federais exercem papel complementar, no sentido de assegurar o alcance, no âmbito de cada estado e do DF, do valor mínimo por aluno definido nacionalmente, conforme o disposto nos incisos V e VII do art. 60 do ADCT. Assim, o Fundeb é uma soma de recursos originários da União, dos estados e dos municípios.

5. O art. 60, **caput**, e incisos I, II, V e VII do ADCT encontram-se transcritos a seguir:

'Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o **caput** do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil;

II - os Fundos referidos no inciso I do **caput** deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do **caput** do art. 157; os incisos II, III e IV do **caput** do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do **caput** do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

(...)

V - a União complementar os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do **caput** deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

(...)

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do **caput** deste artigo será de, no mínimo:

a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;

c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;'

6. De acordo com o disposto no parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal, cabe ao TCU calcular as quotas referentes ao FPE, ao FPM, ao IPI-Exp e à Cide. Essa competência está prevista também no inciso VI do art. 1º da Lei 8.443, de 16/7/1992 (Lei Orgânica do TCU), **in verbis**:

'Constituição Federal

Art. 161 Cabe à lei complementar:

(....)

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;

(...)

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

Lei 8.442/1992

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

(...)

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

7. Leis específicas também atribuem ao TCU a competência para calcular os coeficientes individuais de participação, como a Lei Complementar 61, de 26/12/1989 (IPI-Exp), a Lei Complementar 62, de 28/12/1989, com a redação dada pela Lei Complementar 143, de 17/7/2013 (FPE e FPM), e a Lei 10.336, de 19/12/2001, com a redação dada pela Lei 10.866, de 4/5/2004 (Cide). Compete ainda ao TCU acompanhar, junto aos órgãos competentes da União, a classificação das receitas que dão origem aos fundos, bem como fiscalizar a entrega dos respectivos recursos, nos termos do art. 5º da LC 62/1989, e do art. 1º, inciso VI, da Lei 8.443/1992.

8. Em relação ao Fundeb, não cabe ao TCU calcular os coeficientes, mas apenas fiscalizar as atribuições a cargo dos órgãos federais, conforme o disposto no inciso III do art. 26 da Lei 11.494/2007, cabendo ao Poder Executivo Federal, no caso, ao Ministério da Educação e ao Ministério da Fazenda, a publicação dos parâmetros necessários à operacionalização do Fundo, conforme previsto no art. 15 da mesma Lei.

FONTE DOS DADOS E ESCOPO

9. O presente acompanhamento foi efetuado tomando por base os dados cadastrados no Sistema de Acompanhamento das Transferências Constitucionais (Transcon), desenvolvido em 2007 pela Semag para acompanhar as transferências constitucionais e legais. Os dados constantes desse sistema, relativos à distribuição das transferências aos beneficiários, são importados dos arquivos DAF674 (Distribuição da Arrecadação Federal), enviados regularmente pelo Banco do Brasil ao TCU. Já os dados relativos à arrecadação das receitas federais, que formam a origem dos recursos utilizados na distribuição das transferências constitucionais, são importados dos arquivos de arrecadação L77, enviados decencialmente pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

10. Fazem parte do acompanhamento da Semag os seguintes arquivos DAF674 enviados pelo Banco do Brasil: FPM (relativo ao FPE e ao FPM, com valores distribuídos aos estados e aos municípios, respectivamente), IPI (relativo ao IPI-Exp, com valores distribuídos aos estados), CID (relativo à Cide, com valores distribuídos aos estados e aos municípios) e FEB (relativo ao Fundeb, com valores distribuídos aos estados e aos municípios). Observa-se que o Banco do Brasil considera o FPE e o FPM um único fundo e os dados de distribuição são encaminhados pelo Banco em um único

arquivo DAF674, embora o TCU os trate como duas transferências distintas. No presente acompanhamento, foram analisados os dados constantes em 562 arquivos DAF674 (28 FPM, 19 IPI, 2 CID e 513 FEB) e em 18 arquivos L77 (relação completa na peça 2).

11. Cada arquivo DAF674 contém um sequencial de remessa que o identifica e corresponde a um número que é incrementado a cada arquivo gerado pelo Banco do Brasil para um fundo. Assim, quando se fala em arquivo 4026 do Fundeb, está-se referindo ao arquivo de sequencial de remessa 4026 daquele fundo. Além disso, cada arquivo DAF674 corresponde a uma única data de distribuição, mas pode possuir diversas datas de competência (ou datas de referência, na nomenclatura do Banco) e o Transcon, como regra geral, efetua a consistência dos dados considerando o coeficiente vigente em cada data de competência.

12. Deve-se esclarecer que, apesar de o escopo do presente acompanhamento restringir-se aos valores distribuídos no segundo semestre de 2016, poderão ser relatadas ocorrências que abrangem outros períodos, caso tenham relação com aqueles valores, como, por exemplo, um arquivo com datas de competência anteriores, ou ainda caso contribuam para uma melhor compreensão do processo. Especialmente em relação à Cide, foram incluídos dados de outros períodos para permitir uma análise mais abrangente da situação.

13. Ressalte-se que a análise, tanto dos arquivos de distribuição DAF674 quanto dos arquivos de arrecadação L77, restringe-se às rubricas que estão diretamente relacionadas com as citadas transferências. Assim, os tributos arrecadados que não sejam a título de imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR), imposto sobre produtos industrializados (IPI) ou contribuição de intervenção no domínio econômico (Cide) não são objeto do presente acompanhamento. Da mesma forma, as parcelas debitadas ou creditadas pelo Banco do Brasil nas contas dos beneficiários a título de PIS/PASEP ou INSS, por exemplo, também não são abrangidas pelo presente acompanhamento.

ANÁLISE DOS DADOS E ACHADOS

14. No segundo semestre de 2016, foram distribuídos os seguintes valores líquidos (deduzidos de 20% para o Fundeb, no caso do FPE, FPM e IPI-Exp), totalizando aproximadamente R\$ 154 bilhões, de acordo com as informações disponíveis no sistema Transcon, obtidas a partir da importação dos arquivos DAF674 do Banco do Brasil.

Distribuição das transferências constitucionais por Unidade da Federação Julho a Dezembro/2016

Unidade da Federação	Valores em R\$					
	FPE*	FPM*	IPI-EXP*	CIDE-EST	CIDE-MUN	FUNDEB
Acre	1.298.659.308,78	240.648.989,99	112.769,18	2.886.291,60	962.097,20	482.799.092,27
Alagoas	1.564.823.500,81	1.076.459.816,35	967.781,82	5.225.507,78	1.741.835,93	1.224.740.993,32
Amapá	1.269.702.537,61	176.968.522,86	3.434.894,05	2.377.724,42	792.574,81	433.731.566,07
Amazonas	1.138.995.498,40	693.253.398,03	11.628.447,97	5.698.898,14	1.899.632,72	1.469.760.564,12
Bahia	3.370.323.733,39	4.208.514.417,30	83.638.549,29	25.310.538,78	8.436.846,26	5.299.255.971,53
Ceará	2.643.562.222,83	2.242.802.524,27	12.388.006,08	13.858.082,39	4.619.360,80	3.026.675.554,75
Distrito Federal	250.936.059,50	76.623.484,39	2.850.433,84	7.271.938,74	0,00	872.984.387,05
Espírito Santo	597.750.071,58	794.608.677,62	108.841.618,20	8.197.731,10	2.732.577,04	1.267.461.834,16
Goiás	1.045.610.615,39	1.656.978.535,90	42.365.269,76	19.167.683,35	6.389.227,78	2.222.878.919,22
Maranhão	2.635.748.734,92	1.876.020.134,17	22.440.832,31	11.531.893,42	3.843.964,47	3.194.700.012,61
Mato Grosso	826.447.835,82	824.458.915,06	24.993.411,27	12.715.372,21	4.238.457,41	1.400.964.685,29
Mato Grosso do Sul	525.265.184,64	671.205.565,47	33.882.898,54	9.890.318,08	3.296.772,68	1.079.351.724,50
Minas Gerais	1.644.155.041,68	5.934.131.595,97	207.496.162,01	41.821.090,49	13.940.363,50	6.266.803.167,05
Pará	2.261.175.392,85	1.585.964.529,59	91.983.268,35	12.227.699,40	4.075.899,80	3.328.787.460,65
Paraíba	1.734.578.883,85	1.460.530.137,25	1.812.979,38	7.617.384,42	2.539.128,14	1.351.581.437,52
Paraná	1.020.161.350,76	3.052.796.060,22	144.516.448,75	24.100.729,47	8.033.576,49	3.712.046.848,23
Pernambuco	2.442.353.674,92	2.221.852.788,51	8.959.142,90	13.584.686,05	4.528.228,68	2.821.135.595,63
Piauí	1.585.214.598,44	1.198.794.465,92	408.498,53	9.254.082,23	3.084.694,07	1.269.590.054,01

<i>Unidade da Federação</i>	<i>FPE*</i>	<i>FPM*</i>	<i>IPI-EXP*</i>	<i>CIDE-EST</i>	<i>CIDE-MUN</i>	<i>FUNDEB</i>
<i>Rio de Janeiro</i>	681.940.751,45	1.328.924.249,64	312.051.485,05	18.776.935,50	6.258.978,50	3.830.571.377,33
<i>Rio G. do Norte</i>	1.537.868.228,51	1.118.722.976,88	2.123.949,60	7.083.327,08	2.361.109,02	1.133.575.478,12
<i>Rio Grande do Sul</i>	798.863.871,15	3.056.928.598,57	154.003.580,77	20.911.998,01	6.970.666,00	4.099.560.432,19
<i>Rondônia</i>	1.093.788.010,85	398.813.646,29	6.311.455,02	5.352.898,40	1.784.299,47	701.540.084,22
<i>Roraima</i>	933.996.384,35	224.798.421,68	31.881,68	2.771.845,64	923.948,55	363.903.936,76
<i>Santa Catarina</i>	487.826.434,55	1.763.114.872,94	102.798.434,75	13.518.979,64	4.506.326,54	2.529.669.187,65
<i>São Paulo</i>	347.769.602,53	6.024.293.698,80	345.599.273,02	66.231.705,30	22.077.235,10	15.077.139.622,74
<i>Sergipe</i>	1.482.060.067,12	657.381.831,54	533.881,89	4.628.793,44	1.542.931,15	851.878.598,52
<i>Tocantins</i>	1.530.670.119,28	642.265.781,94	1.821.014,57	7.981.815,99	2.660.605,33	807.203.489,76
TOTAL	36.750.247.715,96	45.207.856.637,15	1.727.996.368,58	379.995.951,07	124.241.337,44	70.120.292.075,27

Fonte: Sistema de Acompanhamento das Transferências Constitucionais (Transcon) - Arquivos DAF674 do Banco do Brasil.

* Valores já deduzidos de 20% para o Fundeb.

15. Verificou-se que os valores informados no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – provenientes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) –, relativos ao FPE, ao FPM, ao IPI-Exp, à Cide e ao Fundeb, correspondem aos valores cadastrados no Transcon (peça 3). Cabe ressaltar que o Banco do Brasil havia enviado registros indevidos por meio dos arquivos FPM-779, FPM-783 e FEB-9795, mas os dados incorretos foram excluídos e a situação foi regularizada (peça 2, p. 1 e 19).

16. Em relação ao Fundeb, foi fixado inicialmente, para o exercício de 2016, o valor mínimo nacional por aluno de R\$ 2.739,87, por meio da Portaria Interministerial MEC/MF 11, de 30/12/2015 – publicada no DOU em 31/12/2015 –, com efeitos financeiros a partir de 1º/1/2016 (peça 4). Em julho de 2016, considerando a retificação de dados do Censo Escolar de 2015, bem como o acerto de erro operacional na filtragem de matrículas, foram publicados, por meio da Portaria Interministerial MEC/MF 6, de 21/7/2016 – publicada no DOU em 22/7/2016 –, novos parâmetros operacionais do Fundeb para o exercício de 2016, com efeitos financeiros retroativos a 1º/1/2016, tendo havido pequena redução do valor mínimo por aluno, que passou para R\$ 2.739,80 (peça 5). Com isso, foram alterados os parâmetros do Fundeb dos beneficiários dos estados da Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Rondônia e São Paulo (municípios e Governo do Estado) para o exercício de 2016, retroativamente a 1º de janeiro, havendo o Banco do Brasil promovido, em 10/8/2016, os acertos financeiros correspondentes ao período de 1º de janeiro até a data de mudança dos coeficientes de distribuição dos recursos do Fundeb, por meio de lançamentos nas contas específicas dos beneficiários.

17. Em dezembro de 2016, considerando a retificação de dados do Censo Escolar de 2015, por força de decisão judicial, foram publicados, por meio da Portaria Interministerial MEC/MF 7, de 16/12/2016 – publicada no DOU em 19/12/2016 –, novos parâmetros operacionais do Fundeb para o exercício de 2016, com efeitos financeiros retroativos a 1º/1/2016, tendo havido outra pequena redução do valor mínimo por aluno, que passou para R\$ 2.739,77 (peça 6). Com isso, foram alterados os parâmetros do Fundeb dos beneficiários do estado de Pernambuco (municípios e Governo do Estado) para o exercício de 2016, retroativamente a 1º de janeiro, havendo o Banco do Brasil promovido, em 10/1/2017, os acertos financeiros correspondentes ao período de 1º de janeiro até a data de mudança dos coeficientes de distribuição dos recursos do Fundeb, por meio de lançamentos nas contas específicas dos beneficiários.

18. Em relação às portarias retromencionadas, foi verificada a conformidade dos cálculos realizados para nortear a distribuição dos recursos do Fundeb. A respeito desses acertos financeiros efetuados pelo Banco do Brasil, é importante mencionar que a alteração dos coeficientes de alguns ou de todos os beneficiários do Fundeb gera a necessidade de correção dos valores repassados com base nos coeficientes anteriores. Isso é feito debitando-se as parcelas que os beneficiários receberam com base nos coeficientes anteriores e creditando-se as parcelas que eles deveriam ter recebido com base nos coeficientes novos. Assim, o Banco do Brasil gera manualmente um arquivo DAF674 com os débitos do acerto e outro com os créditos.

19. O procedimento de envio dos arquivos de débitos ao TCU vem sendo adotado pelo Banco do Brasil em atendimento à determinação efetuada por meio do Acórdão 142/2011-TCU-Plenário – que apreciou o acompanhamento realizado nas transferências do primeiro semestre de 2010 –, para que o Banco encaminhasse ao Tribunal ‘...os arquivos DAF674 relativos a todos os lançamentos efetuados nas contas dos beneficiários, contemplando não apenas os valores creditados aos entes públicos e suas respectivas deduções, mas também os lançamentos a débito’. De fato, nos acertos relativos ao Fundeb efetuados em 10/8/2016 (decorrente da aplicação da Portaria Interministerial MEC/MF 6, de 21/7/2016), bem como em 10/1/2017 (decorrente da aplicação da Portaria Interministerial MEC/MF 7, de 16/12/2016), os arquivos DAF674 contendo os valores positivos (sequenciais 9448 e 9872, respectivamente) e negativos (sequenciais 9447 e 9871, respectivamente) foram gerados manualmente pelo Banco do Brasil e encaminhados a este Tribunal.

20. No acompanhamento dos valores distribuídos, foram considerados, no caso do Fundeb, os coeficientes relativos à Portaria Interministerial MEC/MF 7, de 16/12/2016. Para as demais transferências, foram considerados os coeficientes publicados pelas seguintes Decisões Normativas do TCU:

a) FPE: Decisão Normativa-TCU 144, de 25/3/2015 (TC 003.510/2015-8, DOU de 30/3/2015;

b) FPM: Decisão Normativa-TCU 148, de 25/11/2015 (TC 028.809/2015-7, DOU de 27/11/2015;

c) IPI-Exp: Decisão Normativa-TCU 145, de 22/7/2015 (TC 014.499/2015-0, DOU de 31/7/2015;

d) Cide: Decisão Normativa-TCU 149, de 3/2/2016 (TC 001.464/2016-7, DOU de 5/2/2016).

21. Em relação aos coeficientes publicados pelo TCU, houve decisões judiciais que alteraram os coeficientes do FPM dos seguintes municípios, nos períodos indicados:

- Itaituba/PA: de 3,4 para 3,0, a partir de 7/1/2016 (Ação 0002336-84.2015.4.01.0000/PA, Tribunal Regional Federal da 1ª Região, TC 034.205/2014-4);

- Barcelos/AM: de 1,4 para 1,6, a partir de 4/1/2016 (Ação 0000064-57.2015.8.04.2601, Juízo de Direito da Comarca de Barcelos, TC 035.125/2015-2);

- Santo Antônio do Içá/AM: de 1,2 para 1,4, a partir de 18/1/2016 (Ação 0017396-03.2015.4.01.3200, 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Amazonas, TC 000.248/2016-9);

- Terra Nova do Norte/MT: de 0,6 para 0,8, a partir de 18/2/2016 (Ação 506-07.2016.4.01.3603, 1ª Vara e Juizado Especial Adjunto da Subseção Judiciária de Sinop/MT, TC 004.902/2016-5);

- Euclides da Cunha/BA: de 2,2 para 2,4, a partir de 3/5/2016 (Ação 0000130-39.2016.4.01.3306, Tribunal Regional Federal da 1ª Região, TC 011.702/2016-8);

- Presidente Jânio Quadros/BA: de 0,8 para 1,0, a partir de 18/7/2016 (Ação 63603-42.2015.4.01.3400, 15ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, TC 001.700/2016-2);

- Maracás/BA: de 1,2 para 1,4, a partir de 28/7/2016 (Ação 0028460-70.2016.4.01.0000, Tribunal Regional Federal da 1ª Região, TC 021.746/2016-8).

22. Para verificar se os coeficientes das transferências foram aplicados corretamente, foi analisada a consistência entre os dados calculados pelo sistema Transcon, com base nos normativos legais, e os dados obtidos por meio dos arquivos DAF674 do Banco do Brasil, enviados regularmente ao TCU e importados pelo sistema. Por meio da análise, foi constatada a regularidade da aplicação dos coeficientes relativos ao FPM, ao FPE, ao IPI-Exp, à Cide e ao Fundeb em todo o período analisado – segundo semestre de 2016 –, conforme pode ser verificado nas planilhas de consistência (peça 14). Cabe ressaltar que, em relação ao FPE e ao Fundeb, foram apontadas algumas divergências pelo sistema Transcon, as quais foram desconsideradas por serem apenas formais, como será explicado a seguir.

23. Em relação ao FPE, as inconsistências nos arquivos 778 e 780 ocorreram em razão de o Banco do Brasil haver processado a distribuição normal sem considerar a distribuição

extraordinária, a qual só foi processada posteriormente, em razão da edição da Medida Provisória 753, de 19/12/2016. Assim, a distribuição extraordinária foi processada, em sua totalidade, como parcela excedente, conforme a orientação da STN no Comunicado Extraordinário de dezembro de 2016, relativo a essa distribuição (peça 10), não tendo havido impacto no valor total distribuído a cada beneficiário no decêndio.

24. *No tocante ao Fundeb, as inconsistências nos arquivos 9382, 9384, 9387, 9395 e 9402 deveram-se à alteração dos coeficientes dos estados da Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Rondônia e São Paulo (e respectivos municípios), processada em 22/7/2016, em decorrência da aplicação da Portaria Interministerial MEC/MF 6, de 21/7/2016, enquanto o Banco do Brasil ainda continuou utilizando os coeficientes antigos por alguns dias (a regularização foi efetuada na ocasião do respectivo acerto).*

25. *No arquivo 9447, que contém os lançamentos de valores negativos (débitos) relativos ao acerto efetuado em 10/8/2016, com várias datas de competência entre janeiro e agosto de 2016, as inconsistências ocorreram porque o Banco do Brasil estorna, corretamente, os valores repassados com base nos coeficientes antigos, vigentes nas datas em que foram realizadas as distribuições, ao passo que o Transcon, especificamente para o caso do Fundeb, efetua a consistência dos dados considerando o coeficiente vigente na data de distribuição (no caso, os novos), e não na data de competência, em razão de a sistemática do Fundeb prever acertos retroativos. No entanto, se a data de competência for de algum exercício anterior, a consistência é efetuada com base no último coeficiente vigente naquele exercício, e não no coeficiente da data de distribuição.*

26. *Cabe ressaltar que nesse arquivo, gerado em agosto de 2016, o Banco do Brasil informou as datas de competência correspondentes às datas em que os valores originais foram creditados, em vez de uma data de competência única, atendendo à recomendação contida no Acórdão 332/2012-TCU-Plenário, de 15/2/2012, nos seguintes termos:*

'9.3. recomendar ao Banco do Brasil que informe, nos próximos arquivos DAF674 que contiverem os valores negativos relativos a estornos efetuados nas contas dos beneficiários das transferências, para cada lançamento, no campo 'data de referência da parcela', a data em que os valores originais foram creditados, a fim de evitar o ocorrido com o arquivo do Fundeb de sequencial 4026, em que a data de referência informada (13/5/2011) era posterior às datas de referência originais, impossibilitando a conferência automatizada, pelo Tribunal, dos valores estornados;'

27. *Note-se que, no arquivo 9448, que contém os lançamentos de valores positivos (créditos) relativos ao mesmo acerto efetuado em 10/8/2016, com várias datas de competência entre janeiro e agosto de 2016, não foram observadas inconsistências, justamente em razão de o Transcon, especificamente para o caso do Fundeb, efetuar a consistência dos dados considerando o coeficiente vigente na data de distribuição, e não na data de competência, como explicado anteriormente, pois os valores creditados nos acertos são calculados com base nos novos coeficientes vigentes na data de emissão dos arquivos que contém os créditos (data de distribuição), e não nos coeficientes originais vigentes nas datas de competência.*

28. *Além disso, no supracitado arquivo 9448, o Banco do Brasil informou os coeficientes novos (corretos) nos arquivos DAF674, atendendo à determinação contida no Acórdão 332/2012-TCU-Plenário, de 15/2/2012, e transcrita a seguir:*

'9.2. determinar ao Banco do Brasil que informe, para cada um dos lançamentos constantes dos próximos arquivos DAF674 enviados ao Tribunal, os coeficientes efetivamente utilizados nas distribuições das transferências, a fim de evitar o ocorrido com o arquivo do Fundeb de sequencial 4027, em que a distribuição foi realizada utilizando os coeficientes novos (corretos), mas os coeficientes informados pelo Banco correspondem aos antigos, válidos antes da publicação da Portaria Interministerial MEC/MF 477/2011;'

29. *No arquivo 9799, as inconsistências deveram-se à alteração dos coeficientes do estado de Pernambuco (e respectivos municípios), processada em 19/12/2016, em decorrência da aplicação da*

Portaria Interministerial MEC/MF 7, de 16/12/2016, enquanto o Banco do Brasil ainda continuou utilizando os coeficientes antigos por alguns dias (a regularização foi efetuada na ocasião do respectivo acerto).

30. Em relação ao FPE, é importante mencionar que os critérios de distribuição foram alterados a partir de 1º/1/2016, em decorrência da edição da Lei Complementar 143/2013, que alterou dispositivos da Lei Complementar 62/1989, da Lei 5.172/1966 e da Lei 8.443/1992. Em resumo, a LC 143/2013 definiu que, a partir de 1º/1/2016, os recursos do FPE seriam distribuídos da seguinte forma: a cada decêndio, calcula-se o valor distribuído no correspondente decêndio do exercício de 2015 corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e pelo percentual equivalente a 75% da variação real do Produto Interno Bruto (PIB) nacional do ano anterior ao ano considerado para base de cálculo. Caso o valor disponível para distribuição no decêndio corrente seja superior ao valor corrigido, a distribuição é realizada em duas parcelas: a) valor corrigido do correspondente decêndio de 2015; e b) valor excedente (o disponível menos o corrigido), com base nos coeficientes calculados pelo Tribunal para cada ano, a partir de dados de população e de renda domiciliar **per capita** de cada estado. Já caso o valor disponível para distribuição no decêndio corrente seja igual ou inferior ao valor corrigido, a distribuição é integralmente realizada na mesma proporção do valor distribuído no correspondente decêndio de 2015.

31. Assim, os critérios aplicados a cada distribuição do FPE encontram-se detalhados no relatório de acompanhamento da distribuição do FPE por decêndio no segundo semestre de 2016 (peça 7). Com base no valor distribuído no correspondente decêndio do exercício de 2015, na variação acumulada do IPCA e na variação real anual do PIB, calcula-se o valor de 2015 corrigido (VC). Caso o valor a distribuir no decêndio corrente seja superior ao valor de 2015 corrigido, a distribuição é realizada em duas parcelas: a) valor corrigido do correspondente decêndio de 2015 (VC); e b) valor excedente (VD-VC), com base nos coeficientes do ano corrente. Como se pode ver, essa situação ocorreu no 2º e no 3º decêndios de outubro, no 1º e no 2º decêndios de novembro, bem como no 1º e no 2º decêndios de dezembro de 2016. Já caso o valor a distribuir no decêndio corrente seja igual ou inferior ao valor de 2015 corrigido, a distribuição é integralmente realizada na mesma proporção do valor distribuído no correspondente decêndio de 2015, o que ocorreu nos demais decêndios do segundo semestre de 2016.

32. Para verificar se os beneficiários receberam os valores corretos, foi realizada, por amostragem, a conformidade entre os extratos das contas dos beneficiários dos referidos fundos, de 1º de julho a 31 de dezembro de 2016, emitidos via portal do Banco do Brasil na internet, e os dados obtidos por meio dos arquivos DAF674 do Banco do Brasil (distribuição efetiva, que corresponde aos valores efetivamente depositados nas contas dos beneficiários, após deduções de Fundeb, PASEP, INSS etc).

33. As amostras foram definidas por tipo de fundo, totalizando 259 beneficiários, conforme descrito a seguir:

a) FPM: todas as 27 capitais e 36 municípios do interior, sendo cinco integrantes do grupo Reserva e 31 não integrantes desse grupo (um de cada estado com menos de trezentos municípios e dois de cada estado com mais de trezentos municípios) (peça 8, p. 1-2);

b) FPE: todos os 26 estados e o Distrito Federal (peça 8, p. 3);

c) IPI-Exp: todos os 26 estados e o Distrito Federal (peça 8, p. 4);

d) Cide-Estados: todos os 26 estados e o Distrito Federal (peça 8, p. 5);

e) Cide-Municípios: as capitais dos 26 estados (sem o Distrito Federal) e uma amostra de 31 municípios do interior, sendo um município de cada estado com menos de trezentos municípios e dois de cada estado com mais de trezentos municípios (peça 8, p. 6);

f) Fundeb: todos os 26 estados, o Distrito Federal e uma amostra de 31 municípios, sendo um de cada estado com menos de trezentos municípios e dois de cada estado com mais de trezentos municípios (peça 8, p. 7).

34. Foram examinados os dados obtidos em 693 extratos bancários (peça 9), sendo três extratos para cada um dos 175 beneficiários das amostras de FPM, FPE, IPI-Exp e Fundeb e dois extratos para cada um dos 84 beneficiários das amostras da Cide, já que o período máximo permitido pelo Banco do Brasil para a emissão de cada extrato é de dois meses, e as distribuições da Cide são efetuadas a cada trimestre (duas no período de julho a dezembro de 2016). Na análise, foi observada a regularidade das distribuições relativas ao FPM, ao FPE, ao IPI-Exp, à Cide e ao Fundeb em todo o período analisado (segundo semestre de 2016).

35. A fim de verificar se os valores distribuídos a título de FPE, FPM e IPI-Exp estão corretos em relação ao que foi arrecadado de IR e IPI, foi analisada a consistência entre a arrecadação e a distribuição bruta (antes do desconto do Fundeb) realizada no segundo semestre de 2016, ressaltando-se que as pequenas diferenças observadas devem-se ao processo de arredondamento dos valores distribuídos (peça 15, p. 1-3). Quanto à Cide, foi analisada a consistência entre a arrecadação da contribuição de mesmo nome e a distribuição (não há o desconto do Fundeb) realizada nos dois semestres de 2016 (peça 15, p. 4), já que, conforme exposto no item 12, foram incluídos dados de outros períodos além do escopo do presente acompanhamento para permitir uma análise mais abrangente da situação. Em relação ao Fundeb, essa verificação fica prejudicada, tendo em vista que o fundo é composto, em grande parte, de recursos arrecadados pelos estados, o que foge à competência do TCU.

36. O valor do IR arrecadado no período do 3º decêndio de junho ao 2º decêndio de dezembro de 2016 (distribuído no período do 1º decêndio de julho ao 3º decêndio de dezembro de 2016) foi de R\$ 168.652.478.755,67, e o do IPI, R\$ 21.599.954.278,65, totalizando o valor de R\$ 190.252.433.034,32, dos quais 21,5% foram distribuídos para o FPE (R\$ 40.904.273.110,32) e 22,5%, para o FPM (R\$ 42.806.797.467,93). Para o IPI-Exp, foram distribuídos 10% do valor do IPI arrecadado (R\$ 2.159.995.455,48).

37. Adicionalmente, foi distribuído para o FPE, no 2º decêndio de dezembro de 2016, o valor de R\$ 5.033.536.529,43, relativo aos recursos apurados com base na arrecadação líquida da multa do Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT), prevista na Lei 13.254/2016, no valor de R\$ 23.411.797.811,32, em decorrência da MP 753/2016 (peça 10).

38. Para o FPM, foram distribuídos ainda os seguintes valores:

a) no 1º decêndio de julho de 2016, R\$ 2.705.774.738,88, relativos a recursos apurados conforme determina a alínea 'e' do inciso I do art. 159 da CF, com a redação dada pela Emenda Constitucional 84, de 2/12/2011 (0,5% em 2015 e 1% em 2016), calculados com base na arrecadação líquida do IR e do IPI apurada no período de 1º/7/2015 a 30/6/2016 (peça 11);

b) no 1º decêndio de dezembro de 2016, R\$ 3.807.362.317,38, relativos a recursos apurados conforme determina a alínea 'd' do inciso I do art. 159 da CF, com a redação dada pela EC 55/2007 (1%), calculados com base na arrecadação líquida do IR e do IPI apurada no período de 1º/12/2015 a 30/11/2016 (peça 12); e

c) no 3º decêndio de dezembro de 2016, R\$ 5.502.631.216,05, relativos aos recursos apurados com base na arrecadação líquida da multa do Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT), prevista na Lei 13.254/2016, no valor de R\$ 23.407.789.749,08, em decorrência da MP 753/2016 (peça 13).

39. Conforme relatado no TC 025.266/2016-0, o valor arrecadado da Cide no período do 4º trimestre de 2015, para distribuição no 1º trimestre de 2016, foi de R\$ 1.387.184.735,58, dos quais 29% de 80% (considerando-se o desconto de 20% a título de Desvinculação de Receitas da União - DRU) foram distribuídos para a transferência Cide (R\$ 321.826.858,68). Já o valor arrecadado da Cide no período do 1º trimestre de 2016, para distribuição no 2º trimestre de 2016, foi de R\$ 1.424.886.690,55, dos quais 29% foram distribuídos para a transferência Cide (R\$ 413.217.140,30), sem a incidência do desconto da DRU, em razão da expiração do prazo de 31/12/2015, constante do art. 76 do ADCT, com a redação anterior à promulgação da Emenda Constitucional 93, de 8/9/2016.

40. No tocante ao segundo semestre, o valor arrecadado da Cide no período do 2º trimestre de 2016, para distribuição no 3º trimestre de 2016, foi de R\$ 1.730.166.914,75, dos quais 29% foram distribuídos para a transferência Cide (R\$ 501.748.405,27), ainda sem a incidência do desconto da DRU, pelo mesmo motivo mencionado acima. Considerando a promulgação da EC 93 em 8/9/2016 – que alterou o art. 76 do ADCT, definindo o percentual da DRU em 30% da arrecadação, excetuando-se multas e juros –, passou a incidir, a partir de 1º/1/2016, a DRU de 30% sobre os seguintes códigos de receita (DARFs) relativos à Cide: 0037, 0040, 0106, 0109, 0148, 0884, 3459, 6023, 8176, 8677, 8678 e 9438; não incidindo sobre os seguintes: 0150, 0158, 0161, 0162, 0224, 0225, 0276, 0277, 0336, 0337, 0397, 0426, 0427, 0477, 0885, 0886, 6058, 6074, 8504, 8619, 8889, 8918, 9316 e 9329.

41. Assim, do valor total arrecadado da Cide no período do 1º trimestre de 2016, para distribuição no 2º trimestre de 2016 (R\$ 1.424.886.690,55), foi descontada a DRU de 30% sobre R\$ 1.423.367.020,40, gerando um valor a distribuir de R\$ 288.943.505,14 (29% do valor arrecadado X 0,70), enquanto o valor restante de R\$ 1.519.670,15 não sofreu esse desconto, gerando um valor a distribuir de R\$ 440.704,34 (29% do valor arrecadado). Somando os dois, deveriam ter sido distribuídos R\$ 289.384.209,48 no 2º trimestre, gerando uma diferença de R\$ 123.832.930,82, repassados a maior em relação aos R\$ 413.217.140,30 efetivamente distribuídos.

42. Do valor total arrecadado da Cide no período do 2º trimestre de 2016, para distribuição no 3º trimestre de 2016 (R\$ 1.730.166.914,66), foi descontada a DRU de 30% sobre R\$ 1.724.258.790,27, gerando um valor a distribuir de R\$ 350.024.534,42 (29% do valor arrecadado X 0,70), enquanto o valor restante de R\$ 5.908.124,39 não sofreu esse desconto, gerando um valor a distribuir de R\$ 1.713.356,07 (29% do valor arrecadado). Somando os dois, deveriam ter sido distribuídos R\$ 351.737.890,50 no 3º trimestre, gerando uma diferença de R\$ 150.010.514,77, repassados a maior em relação aos R\$ 501.748.405,27 efetivamente distribuídos.

43. Essa diferença acumulada de R\$ 273.843.445,62 foi toda descontada no repasse seguinte, já que dos R\$ 1.360.856.252,52 arrecadados no período do 3º trimestre de 2016, para distribuição no 4º trimestre de 2016, foi descontada a DRU de 30% sobre R\$ 1.359.953.844,37, gerando um valor a distribuir de R\$ 276.070.630,41 (29% do valor arrecadado X 0,70), enquanto o valor restante de R\$ 902.408,15 não sofreu esse desconto, gerando um valor a distribuir de R\$ 261.698,36 (29% do valor arrecadado). Somando os dois, deveriam ter sido distribuídos R\$ 276.332.328,77 no 4º trimestre, mas foram distribuídos apenas R\$ 2.488.883,24, em razão dos ajustes procedidos para regularização dos valores que haviam sido repassados a maior devido à não incidência da DRU sobre os repasses do 2º e do 3º trimestres (peça 15, p. 4).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo seu encaminhamento ao Ministro Relator, José Múcio Monteiro, com proposta de o Tribunal:

a) considerar em conformidade com os coeficientes estabelecidos nos normativos que tratam a matéria os valores distribuídos por beneficiário, no segundo semestre de 2016, para as seguintes transferências:

a.1) Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), conforme a Decisão Normativa-TCU 144/2015;

a.2) Fundo de Participação dos Municípios (FPM), conforme a Decisão Normativa-TCU 148/2015;

a.3) Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exp), conforme a Decisão Normativa-TCU 145/2015;

a.4) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis - Estados e Municípios (Cide), conforme a Decisão Normativa-TCU 149/2016;

a.5) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), conforme a Portaria Interministerial MEC/MF 7, de 16/12/2016;

b) encaminhar à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Banco do Brasil S.A. cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem;

c) encerrar o presente processo, com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Em exame relatório de acompanhamento das transferências constitucionais feitas ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ao Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exp), à Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis - Estados e Municípios (Cide) e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), referentes ao segundo semestre de 2016. Em valores líquidos, o montante transferido no período foi da ordem de R\$ 154 bilhões.

2. Os trabalhos tomaram por base os dados cadastrados no Sistema de Acompanhamento das Transferências Constitucionais (Transcon), desenvolvido pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) para acompanhar as transferências constitucionais e legais.

3. Na aferição dos valores distribuídos, foram considerados, em relação ao Fundeb, os coeficientes relativos à Portaria Interministerial MEC/MF 7, de 16/12/2016, e, quanto às demais transferências, os coeficientes publicados em decisões normativas do TCU, incorporando-se algumas alterações nos coeficientes do FPM de municípios, determinadas em decisões judiciais.

4. No mérito, estando de acordo com o exame empreendido nos autos, acolho o encaminhamento proposto pela Semag de considerar que os valores distribuídos para cada beneficiário observaram os coeficientes fixados nos normativos que tratam da matéria.

Assim, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de junho de 2017.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1305/2017 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.624/2017-0
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Acompanhamento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Banco do Brasil S.A. e Secretaria do Tesouro Nacional
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Semag
8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento das transferências constitucionais concernentes ao segundo semestre de 2016 feitas ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ao Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exp), à Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis - Estados e Municípios (Cide) e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

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

9.1. considerar que estão em conformidade com os coeficientes estabelecidos nos normativos que tratam da matéria os valores distribuídos por beneficiário no segundo semestre de 2016 para as seguintes transferências:

9.1.1. Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), conforme a Decisão Normativa TCU 144/2015;

9.1.2. Fundo de Participação dos Municípios (FPM), conforme a Decisão Normativa TCU 148/2015;

9.1.3. Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exp), conforme a Decisão Normativa TCU 145/2015;

9.1.4. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis - Estados e Municípios (Cide), conforme as Decisão Normativa TCU 149/2016;

9.1.5. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), conforme a Portaria Interministerial MEC/MF 7, de 16/12/2016;

9.2. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Banco do Brasil S.A.;

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 22/2017 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/6/2017 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1305-22/17-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral, em exercício