

RECLAMAÇÃO 60.136 AMAZONAS

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECLTE.(S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
RECLDO.(A/S) : JUIZ FEDERAL DA 1ª VARA FEDERAL CÍVEL DA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO AMAZONAS
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
BENEF.(A/S) : MUNICIPIO DE ITACOATIARA
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE
ITACOATIARA

DECISÃO

Trata-se de Reclamação, com pedido de medida liminar, ajuizada pela União em face de decisão proferida pelo Juízo da 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas (Processo 1018170-35.2023.4.01.3200) que teria supostamente violado a autoridade do que deliberado na ADPF 1.043 (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 17/03/2023).

Na inicial, a parte reclamante expõe as seguintes alegações de fato e de direito (eDoc. 1):

“Na origem, o Município de Itacoatiara/AM ajuizou ação ordinária, com pedido de tutela de urgência, contra a União e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, com o objetivo de alterar os coeficientes utilizados no cálculo das cotas para a distribuição dos recursos do Fundo de Participação de Município - FPM (Doc. 01).

Inicialmente, a parte autora esclarece que, no exercício de 2021, o IBGE projetou-lhe uma população de 104.046 (cento e quatro mil e quarenta e seis) pessoas. Por conta disso, informa que está recebendo os repasses constitucionais compulsórios no coeficiente 3,2.

Sustenta que a estimativa populacional realizada pelo IBGE está desatualizada. Afirma que *‘a sua população ultrapassa o número de 104.046 pessoas’, pois ‘houve um acréscimo muito*

significativo à sua população, ou seja, a faixa de nº de habitantes praticamente dobrou, estando acima de 156.216 (cento e cinquenta e seis mil, duzentos e dezesseis) pessoas’.

Por conta dessa suposta diferença populacional, defende que o coeficiente por faixa de habitantes deveria ser alterado, garantindo os repasses do FPM com base no coeficiente 4,0.

Diante do exposto, postula o deferimento do pedido de tutela de urgência no sentido de reconhecer a estimativa populacional do Autor na faixa acima de 156.216 habitantes, retificando-se os índices para recebimento dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, conferindo-lhe o direito ao recebimento no coeficiente 4,0 a partir de 01/01/2021.

O processo foi autuado sob o nº 1018170-35.2023.4.01.3200 e distribuído perante a Seção Judiciária do Estado do Amazonas.

Em 12.05.2023, o Juízo da 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Amazonas deferiu parcialmente o pedido de tutela de urgência (Doc. 03), nos seguintes termos: (...).

Ressalte-se que a decisão que deferiu a tutela de urgência não foi modificada e continua a produzir efeitos, conforme se extrai do andamento processual em anexo (Doc. 04).

Diante desse cenário, a União propõe a presente reclamação em face da decisão prolatada pelo Juízo da 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas, por força da violação ao que restou decidido por esse Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 1043. (...).

A sistemática adotada pela Corte de Contas para cálculo das cotas do FPM observa os artigos 1º, inciso VI, e 102, inciso II, ambos da Lei nº 8.443/1992 e o artigo 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 91/19974.

Observa-se que a atuação do TCU no referido cálculo se fundamenta na utilização de dados demográficos oficiais calculados pelo IBGE e publicados até 31 de agosto de cada ano, no caso dos municípios.

Nesse contexto, a Corte de Contas, com base na estimativa

populacional realizada pelo IBGE, exarou a Decisão Normativa-TCU nº 196/2021, em que restou aprovado, na forma dos seus Anexos I a X, os coeficientes destinados ao cálculo das cotas referentes ao FPM para o exercício de 2022 (Doc. 05).

Note-se que, no anexo IX da referida decisão normativa, o TCU, com base na estimativa populacional realizada pelo IBGE para o ente municipal, fixou o coeficiente de 3,2 para fins de repasse do FPM (Doc. 05 - página 17). (...).

No entanto, o ente municipal, sob o pretexto de que a estimativa populacional realizada pelo IBGE em 2021 estaria desatualizada, busca afastar à aplicação da Decisão Normativa-TCU nº 196/2021 ao caso em comento, tal como determinado por essa Suprema Corte na ADPF nº 1043/DF. (...).

Ao agir dessa forma, o juízo reclamado afastou a eficácia da Decisão Normativa-TCU nº 196/2021, tanto em relação à cota aplicável ao ente municipal, quanto no que se refere à estimativa populacional adotada pela Corte de Contas para a realização do respectivo cálculo do FPM. (...).

Como se infere, a decisão reclamada estabeleceu coeficiente distinto do que fixado pela Decisão Normativa-TCU nº 196/2021 ao ente municipal, impondo à Corte de Contas que estipule a cota de 4,0 para repasse do FPM.

Ao assim proceder, resta evidente a intenção do Juízo reclamado de contornar a autoridade da decisão prolatada por esse Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 1043/DF, no bojo da qual foi restabelecida a eficácia integral da Decisão Normativa-TCU nº 196/2021 para o exercício de 2023. ”.

Ao final, requer “a procedência do pedido formulado nesta reclamação, confirmando a liminar eventualmente concedida, de modo que seja cassada a decisão prolatada pelo Juízo da 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Amazonas, nos autos do Processo nº 1018170-35.2023.4.01.3200, a fim de garantir a autoridade da decisão proferida por esse Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 1043” (eDoc. 1, fls. 13-14).

É o relatório. Decido.

A respeito do cabimento da Reclamação para o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, a Constituição da República dispõe o seguinte:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

[...]

l) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

[...]

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.”

Veja-se também o art. 988, I, II e III, do Código de Processo Civil:

“Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para:

I - preservar a competência do tribunal;

II - garantir a autoridade das decisões do tribunal;

III - garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em

controle concentrado de constitucionalidade.”

Registre-se que esta ação foi aqui protocolada em 31/5/2023. Em consulta ao sítio eletrônico do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, não existe até a presente data certificação de trânsito em julgado na origem. Assim, **não incide**, ao caso sob exame, o inciso I do parágrafo 5º do artigo 988 do CPC, que assimilou pacífico entendimento desta CORTE, materializado na Súmula 734 (“*não cabe reclamação quando já houver transitado em julgado o ato judicial que se alega tenha desrespeitado decisão do Supremo Tribunal Federal*”).

Quanto ao parâmetro de controle, invoca-se o que decidido por esta CORTE na medida cautelar na ADPF 1043 (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgada em 22/2/2023), cujo conteúdo encontra-se sumariado na seguinte ementa:

“MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MUDANÇA NA METODOLOGIA PARA REALIZAÇÃO DO CÁLCULO DAS QUOTAS DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. OFENSA AO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA, LEGÍTIMA CONFIANÇA E DA SEGURANÇA JURÍDICA. CAUTELAR DEFERIDA.

I – Decisão normativa do Tribunal de Contas da União que altera coeficientes de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios, utilizando-se o censo demográfico em curso.

II – Ofensa aos princípios da transparência, legítima confiança e da segurança jurídica.

III – Necessidade de conclusão do censo do IBGE para o estabelecimento de novos coeficientes para a distribuição de recursos do FPM.

IV – Manutenção da regra vigente em 2018, nos termos da LC165/2019.

V – Presentes os requisitos legais para a concessão da liminar.”

RCL 60136 / AM

Na ocasião, o Plenário, por unanimidade, referendou a cautelar deferida para suspender os efeitos da Decisão Normativa - TCU 201/2022, mantendo como patamar mínimo os coeficientes de distribuição do FPM utilizados no exercício de 2018 durante o exercício de 2023, compensando-se, nas transferências subseqüentes, os valores já transferidos a menor, nos termos do voto do Relator.

No mesmo julgamento, o Relator também consignou, em seu voto, que:

“A Constituição de 1988, como é sabido, estendeu, em muito, a autonomia dos entes federados, quando comparada com o texto constitucional anterior, particularmente no plano fiscal, ampliando a competência arrecadatória dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de assegurar-lhes o repasse de recursos compartilhados com os entes maiores. (...).

É que a nova Carta Magna adotou o denominado ‘federalismo cooperativo’, em que ‘se registra um entrelaçamento de competências e atribuições dos diferentes níveis governamentais [...] caracterizado por uma repartição vertical e horizontal de competências, aliado à partilha dos recursos financeiros’, exatamente para que se possa alcançar um desenvolvimento nacional mais harmônico e inclusivo. (...).

No art. 159, a Constituição Federal promove a necessária repartição das receitas tributárias, de maneira a que a União - que detém maior capacidade arrecadatória - entregue aos demais entes federativos, sobretudo aos Municípios, os quais estão mais próximos da população e, por isso, desenvolvem importantes atividades nas áreas da educação, da saúde e da assistência, v.g ., 50% (cinquenta por cento) do produto do recolhimento dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, da seguinte maneira:

[...] 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;

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

Ocorre que o último censo demográfico concluído pelo IBGE remonta ao ano de 2010, ou seja, pouco mais de 12 anos atrás, e o Censo de 2022, por diversos motivos amplamente noticiados pela imprensa nacional, ainda não foi finalizado.

Assim, de modo a salvaguardar a situação de Municípios que apresentem redução de seus coeficientes decorrente de mera estimativa anual do IBGE, foi sancionada a Lei Complementar 165/2019 (que acrescentou o § 3º ao art. 2º da Lei Complementar 91/1997), mantendo, a partir de 1º/1/2018, os coeficientes de distribuição do FPM utilizados no exercício de 2018.

No entanto, aparentemente, desconsiderando o dispositivo legal supramencionado e em afronta a diversos preceitos fundamentais constantes da Constituição Federal, especialmente, os da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, deduzidos da própria ideia de Estado de Direito, o Tribunal de Contas da União, promoveu, por meio da Decisão Normativa 201/2022, aprovada *ad referendum* do Plenário apenas 3 dias antes do início do exercício de 2023, profunda alteração dos coeficientes a serem utilizados no cálculo das cotas do FPM, impactando negativamente os valores a serem repassados a 702 (setecentos e dois) Municípios

brasileiros. (...).

Ora, mudanças abruptas de coeficientes de distribuição do FPM - notadamente antes da conclusão do censo demográfico em curso - que têm o condão de interferir no planejamento e nas contas municipais acarretam uma indesejável descontinuidade das políticas públicas mais básicas, sobretudo de saúde e educação dos referidos entes federados, prejudicando diretamente as populações locais menos favorecidas. (...).

Esse é o motivo, inclusive, pelo qual se exige do Poder Público que aja com lealdade, transparência e boa-fé, sendo-lhe vedado modificar a conduta de forma inesperada, anômala ou contraditória, de maneira a surpreender o administrado ou frustrar as suas legítimas expectativas.

Assim, não é difícil entrever, no ato aprovado pela Corte de Contas, a ofensa ao Pacto Federativo e a quebra do princípio da legítima confiança e da segurança jurídica, nem deixar de vislumbrar a vulneração de direitos já incorporados ao patrimônio dos Municípios afetados e das suas populações locais. Justificada, portanto, a urgência do provimento cautelar.

Isso posto, com fundamento nas razões acima expendidas, defiro a cautelar, *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal, para suspender os efeitos da Decisão Normativa - TCU 201/2022, mantendo como patamar mínimo os coeficientes de distribuição do FPM utilizados no exercício de 2018 durante o exercício de 2023, compensando-se, nas transferências subsequentes, os valores já transferidos a menor.”

No caso concreto, a parte Reclamante aduz haver violação ao paradigma supracitado diante da decisão do Juízo de origem que estabeleceu coeficiente distinto do que fixado pela Decisão Normativa-TCU 196/2021 ao ente municipal, impondo à Corte de Contas que estipule a cota de 4,0 para repasse do FPM (eDoc. 4, fls. 4-6):

“O procedimento para fixação do coeficiente referente ao

Fundo de Participação dos Municípios (FPM) se dá nos termos do art. 161 da CF/88, o qual dispõe sobre a repartição de receitas tributária; da Lei n.8.443/92, que dispõe sobre a competência do TCU para o cálculo das quotas referentes ao FPM (art. 1º, inciso VI) e do IBGE para prestar informações acerca das populações dos Estados, e Municípios (art. 102).

Diante disto, observa-se que o IBGE é o órgão competente para prestar informações de natureza estatística, geográfica, demográfica e cartográfica, publicando os dados oficiais da população dos Municípios e os encaminhando ao Tribunal de Contas da União (TCU), para que este fixe os coeficientes individuais de participação.

Por se tratar de atividade típica de pesquisa (estimativa e projeções construídas a partir de dados colhidos), a atuação do IBGE, em tais casos, deve ser atribuída uma margem de erro a qual gira em torno de 2% (dois por cento) - para mais e para menos - (conforme orientação no AG 0020131682010405000, Desembargador Federal Manuel Maia, TRF5 - Segunda Turma, DJE – Data: 24/03/2011 – Página: 167), de forma a ser seguramente possível, dentro dessa margem, concluir pela possibilidade da existência de um eventual erro do órgão responsável pela pesquisa.

Isso porque, embora seja imperioso admitir ser do IBGE a competência para estipular os critérios utilizados para aferição e projeções de estimativas populacionais, esta atuação, como todos os demais atos administrativos de elevada importância, deve refletir, ao máximo a realidade fática.

Na hipótese dos autos, que trata do Censo Demográfico de 2022, é fato público e inconteste que o ano financeiro se iniciou ele não concluído, correspondente a apenas 80% de sua realização. Logo, resta claro que está pendente um percentual importante de pessoas a serem recenseadas, o que acarreta um enorme prejuízo à Municipalidade, caso aplicada a diminuição do coeficiente de participação no FPM nesse contexto em que ainda há uma considerável diferença na contabilidade a ser avaliada.

RCL 60136 / AM

Sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal, em julgamento da ADPF n. 1043, realizado em 22/02/2023 e publicado em 17/03/2023, estabeleceu que deve permanecer a regra vigente em 2018, nos termos da LC 165/2019, até que seja finalizado o Censo de 2022, quando deverá ser utilizado para o cálculo do coeficiente do Fundo de Participação dos Municípios nos anos seguintes. (...).

Na ocasião, deixou claro que 'conforme o comando da Lei Complementar nº 165 de 2019, a utilização do coeficiente de 2018 só poderá ocorrer até que seja finalizado o Censo de 2022, para que não haja a subversão das competências constitucionalmente atribuídas ao Tribunal de Contas da União e o desrespeito às prescrições legais que imputam ao valoroso IBGE a produção dos dados do Censo'.

Consta do site do TCU (<https://portal.tcu.gov.br/transferencias-constitucionais-elegais/coeficientes-fpe-e-fpm/>) que o coeficiente do FPM vigente no ano de 2023 está definido pela Decisão Normativa (DN) 196/2021, por força da Medida Cautelar na ADPF 1.043 DF.

No caso dos autos, a referida DN prevê para o Município de Itacoatiara o número de 104.046 habitantes e coeficiente de 3,2 para participação no FPM.

Contudo, o autor juntou tabela de Cadastro Domiciliar de Informação em Saúde para Atenção Básica da Secretaria Municipal de Saúde, em que consta projetado para o ano de 2022 o numerário de 33.308 (ID 1594793383) e realizou projeção familiar desse numerário o multiplicando por 5 (cinco), que seria o número médio de pessoas por família, resultando em 166.540 habitantes.

No caso dos autos, é importante ressaltar as peculiaridades sociais de cada região, máxime da região Norte, em que os interiores do Amazonas são de difícil acesso por estradas, sendo o meio de locomoção preponderante pelos cursos de água dos rios. O que dificulta o acesso à essa população e a precisão na informação para o cálculo das

populações interioranas, portanto sequer sendo contabilizadas pela contagem domiciliar.

A diminuição no censo, com base em dados não devidamente atualizados e sem a devida segurança, neste cenário, poderá acarretar prejuízos irreparáveis aos municípios da região, tendo em vista que os recursos públicos decorrentes do FPM são essenciais aos municípios para pagamento de salários, sobrevivência e melhoria da qualidade de vida dessa população.

O pedido se revela plausível diante das peculiares características da região acima apontadas.

Friso, outrossim, que ainda não foi finalizado o Censo demográfico de 2022, conforme se denota das informações constantes no próprio endereço eletrônico do IBGE (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>). No caso de Itacoatiara os documentos dos autos demonstram que o município está no mínimo na faixa de 156 mil habitantes, seja pelos registros do CRAS (Centro de Referência de Assistência Social), seja pelos dados da secretaria municipal de educação.

Com efeito, cumprindo a determinação da Suprema Corte, adaptando às peculiaridades da região e não tendo sido finalizado o Censo de 2022, DEFIRO EM PARTE A TUTELA ANTECIPADA para reconhecer a estimativa populacional do Autor acima de 156.216 habitantes, e o recebimento dos recursos de Fundo de Participação de Municípios no coeficiente 4,0 a partir de 01/01/2023.”

A Reclamante tem razão quanto à suposta violação à ADPF 1.043.

Em 23/1/2023, o Ministro RICARDO LEWNDOWSKI, Relator da ADPF 1.034, deferiu a medida cautelar para suspender, *ad referendum* do Plenário, os efeitos da Decisão Normativa – TCU 201/2022, que dispõe sobre a distribuição de recursos do Fundo de Participação dos Municípios, mantendo como patamar mínimo os coeficientes de distribuição do FPM utilizados no exercício de 2018 durante o exercício de 2023, compensando-se, nas transferências subsequentes, os valores já

RCL 60136 / AM

transferidos a menor.

O Advogado-Geral da União formalizou questionamento quanto aos efeitos da referida decisão liminar.

O Relator, então, esclareceu:

“Com o objetivo de afastar qualquer dúvida que dificulte o imediato cumprimento da decisão prolatada, reforço que a Decisão Normativa – TCU 201/2022 teve seus efeitos suspensos, não podendo servir de lastro para a fixação das quotas dos municípios no FPM.

Sendo assim, por via de consequência, deve a Corte de Contas adotar todos os parâmetros utilizados para a distribuição de recursos do FPM em 2022, o que acarreta reconhecer-se eficácia da decisão normativa imediatamente anterior à suspensão (no caso, a Decisão Normativa 196/2021).

Esclareço, portanto, que, em virtude da suspensão da eficácia da Decisão Normativa TCU 201/2022, **a Decisão Normativa – TCU 193/2021 voltou a produzir efeitos, estendendo sua vigência para o exercício de 2023.**” (despacho de 26/1/2023, edoc. 9)

A medida cautelar nos autos da ADPF 1043 (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI) foi referendada em 22/2/2023.

Observa-se da leitura do ato impugnado que o juízo reclamado acolheu pedido do Município de Itacoatiara/AM reconhecendo a estimativa populacional do Município de Itacoatiara/AM na faixa de 156.216 habitantes, retificando-se, em consequência, o seu índice de participação no FPM para 4,0 e não 3,2.

Assim procedendo, afastou a aplicabilidade da Decisão Normativa – TCU 196/2021, pois fixou coeficiente diverso de 3,2 para repasse do FPM.

Diante do exposto, com base no art. 161, parágrafo único, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, JULGO PROCEDENTE o pedido, de forma que seja cassada a decisão reclamada, por violação ao decidido nos autos da ADPF 1.043.

Por fim, nos termos do art. 52, parágrafo único, do Regimento

RCL 60136 / AM

Interno do Supremo Tribunal Federal, dispense a remessa dos autos à Procuradoria-Geral da República.

Publique-se.

Brasília, 14 de junho de 2023.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente