

Avaliação legislativa: lacunas constitucionais e legais do Censo

Os municípios sabem como IBGE, TCU e STF têm interesse em suas informações e os efeitos delas sobre toda a sua gestão. Nas cidades muitos direitos fundamentais têm o seu lugar. As condições para avaliação dos efeitos empíricos das leis ganham ênfase com a Emenda Constitucional (EC) 109, que alterou regras sobre a administração pública de toda a federação e das demais funções do Estado. Especificamente, o artigo 37, § 16 reconhece o dever de legislar sobre a metodologia de avaliação de políticas públicas e assim avaliar, também, os efeitos empíricos das leis e consequentemente, dos direitos



Fabiana Soares
professora

Nos últimos quatro anos vimos questões referentes à produção de

estatísticas oficiais chegarem no Supremo Tribunal Federal. Pelo menos três questões foram objeto de discussão, uma medida provisória sobre acesso a base de dados de clientes das operadoras de telefonia celular, a liberação de orçamento para a realização do Censo Demográfico de 2020 (previsto em lei) e, recentemente, o uso de uma base de dados preliminar dos resultados do Censo Demográfico de 2022. Essas decisões são problemáticas e sinalizam um risco à transparência e eficiência na gestão pública brasileira. O sistema de estatísticas e geoinformação brasileiro necessita retomar seus padrões de qualidade refletidos nos seus princípios fundamentais. A produção e divulgação de estatísticas e geoinformação de forma tempestiva, transparente, compreensível e clara são condições fundamentais para a diminuição, ou mesmo fim, da judicialização sobre os dados oficiais do país.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) referendou, por unanimidade, em [sessão virtual encerrada em 17/2](#), liminar que determinou que a distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) deste ano tenha como patamar mínimo os coeficientes de distribuição utilizados no exercício de 2018. A decisão acompanhou a [liminar anteriormente deferida pelo ministro Ricardo Lewandowski](#) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 1.043 e manteve suspensa [decisão normativa do Tribunal de Contas da União \(TCU\)](#) que determinava a utilização dos dados populacionais do Censo Demográfico de 2022, [cuja coleta foi considerada concluída pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística \(IBGE\)](#), em 28/2. O IBGE relatou, no entanto, ter alcançado 189.261.144 pessoas



recenseadas (91%), levando em conta a prévia da população divulgada em 28 de dezembro de 2022.

É importante relembrar que as projeções de crescimento demográfico, derivadas do Censo Demográfico de 2010, deveriam ter sido atualizadas, como por exemplo, via contagem populacional intercensitária. Todavia, em 2014 o governo e o Congresso Nacional, por negligência ou falta de visão estratégica, falharam em garantir ao IBGE, no Orçamento Geral da União (OGU) de 2015, os recursos necessários para a realização da contagem. Como resultado, aumentou nos anos seguintes a pressão política de dezenas de municípios cuja população havia, na prática, aumentado desde 2010, e que estavam perdendo recursos do FPM. A solução encontrada foi um acordo político envolvendo o Congresso Nacional e o governo federal, para a tramitação, em tempo quase recorde, do [Projeto de Lei Complementar \(PLP\) nº 549, de 2018](#). Apresentado em 20 de novembro daquele ano, o PLP foi aprovado na Câmara em 24h, e enviado imediatamente ao Senado, onde tramitou. Aprovado já em 4/12/2018, foi encaminhado à sanção presidencial em 12/12. A sanção ocorreu já no governo seguinte, resultando na [Lei Complementar nº 165, de 3 de janeiro de 2019](#), que incluiu um §3º no artigo 2º da [Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997](#), que dispõe sobre a fixação dos coeficientes de distribuição dos recursos FPM, definindo que:

"§3º. A partir de 1º de janeiro de 2019, até que sejam atualizados com base em novo censo demográfico, ficam mantidos, em relação aos Municípios que apresentem redução de seus coeficientes decorrente de estimativa anual do IBGE, os coeficientes de distribuição do FPM utilizados no exercício de 2018."

A atual interferência do STF foi consequência de novas reclamações de muitos municípios sobre a suposta diminuição de sua população, conforme os resultados preliminares do Censo de 2022 que o IBGE enviou ao TCU, e a consequente perda na divisão dos recursos do FPM. Aqui temos dois pontos a comentar, o primeiro é que não se pode usar informações preliminares para esse tipo de cálculo. O exemplo clássico é que, em qualquer país, não há revisão dos índices de preços ao consumidor, pois como são utilizados em contratos não podem ficar sendo revistos. E a praxe nos institutos de estatística é ter disponível quais estatísticas serão revistas para evitar problemas jurídicos.

A divulgação de informações preliminares pode ser útil para alguns fins, como por exemplo, para orientar a tomada de decisões políticas, legislativas em relação a determinadas áreas ou grupos populacionais, mas não deve ser confundida com a finalização do Censo em si. Logo, dentro deste conceito, a decisão do STF parece acertada, pois não constituiria, ainda, um ato jurídico perfeito, uma vez que estaria passível de alterações.

O último censo de fato concluído pelo IBGE foi o de 2010, e o ministro Lewandowski fez questão de lembrar isso em seu voto. Todavia, já se antecipa uma batalha judicial entre os mais de 700 municípios que se sentiram prejudicados com os dados parciais, por terem a população diminuída na contagem do Censo, e os mais de 300 municípios que, com a decisão do STF, se sentiram prejudicados pois receberão menos do FPM, uma vez que os dados parciais mostraram claramente que houve aumento de população. Alguns municípios chegaram a ter mais de 30% de aumento.

É importante que o processo de coleta de dados oficiais de um país seja conduzido de forma rigorosa, respeitando as normas técnicas e científicas, para garantir que os dados coletados sejam confiáveis e utilizados de forma idônea e apropriada na tomada de decisões pelo gestor público. A decisão de um magistrado em usar os dados das projeções demográficas em detrimento do atual, que ainda está apenas com resultados parciais, depende do contexto específico em que isso está ocorrendo e das informações



disponíveis para o magistrado tomar a sua decisão.

Neste caso concreto, houve a decisão pela oficialidade do dado ao invés da atualidade. Note-se que o princípio da oficialidade e o princípio da atualidade são ambos importantes na produção de informações estatísticas, incluindo os dados produzidos pelos censos populacionais.

O princípio da oficialidade estabelece que os dados estatísticos oficiais devem ser produzidos por órgãos competentes, de acordo com os padrões estabelecidos nos princípios fundamentais das estatísticas, de forma a garantir a sua confiabilidade e a qualidade. Esses princípios são a garantia da transparência e da credibilidade dos dados obtidos e das informações divulgadas. Por sua vez, o princípio da atualidade estabelece que os dados estatísticos devem refletir a realidade atual da população ou do tema em questão. Isso significa que é importante que os dados sejam atualizados regularmente, seguindo uma agenda de operações estatísticas periódicas, de forma a garantir que as políticas públicas e outras tomadas de decisão sejam baseadas em informações precisas e atualizadas.

Em teoria, esses dois princípios devem ser equilibrados de forma a garantir tanto a confiabilidade quanto a atualidade das informações estatísticas. Na prática, os magistrados optaram por uma fotografia antiga ao invés de uma nova, ambas realizadas pelo mesmo fotógrafo com competência para tanto, sob a alegação de que a nova não é exatamente a fotografia final registrada como oficial, portanto sujeita a atualizações.

Se as decisões judiciais limitam o uso dos dados coletados pelo censo, mesmo que parciais, isso poderia enfraquecer a importância do censo por impedir que o Estado utilize dados atualizados para a tomada de decisões sobre as políticas públicas, sobre o cumprimento de direitos (efeitos empíricos das leis) e a distribuição de recursos para sua implementação? Quais os limites da interferência do Poder Judiciário, se os dados são oficiais tem a chancela do instituto de estatística? Os dados só poderiam ser questionados através de uma análise técnica que apontasse alguma incoerência metodológica. No caso do Censo atual, há uma série de evidências de falta de confiabilidade, cujo impacto ainda deve ser confirmado, como o atraso na coleta, recusa para participação e a reclamação dos próprios recenseadores, que levantaram dúvidas sobre a qualidade final.

A importância de uma base legal e atualizada das informações oficiais

As políticas públicas têm sempre, em sua grande maioria, uma base normativa, cuja qualidade contribui para a sua eficácia. Entre as competências da União estabelecidas no artigo 21 da Constituição Federal (CF) de 1988, nossa Carta Magna, está a de "*organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional*" (inciso XV). E ainda, conforme o artigo 22, compete privativamente à União legislar sobre "*sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais*" (inciso XVIII).



Não há na CF dispositivo específico sobre a mais importante pesquisa estatística do país, o Censo Demográfico. As leis, não importa se antigas ou recentes, devem ter seu impacto legislativo avaliado constantemente uma vez que recursos são afetados às políticas públicas cuja qualidade do gasto pode e deve ser considerada. Tendo sido recepcionado pela CF (por não a contrariar), o [Decreto-Lei \(DL\) nº 161, de 13 de fevereiro de 1967](#), autorizou o Poder Executivo a instituir a Fundação IBGE o qual, conforme artigo 1º, *"na condição de órgão central, coordenará as atividades do sistema estatístico nacional, bem como as de natureza geográfica e cartográfica, realizando levantamentos e estudos"*.

No mesmo ano o [Decreto-Lei nº 243, de 28 de fevereiro de 1967](#), estabeleceu as diretrizes e bases das atividades cartográficas e correlatas, levadas a efeito através de um sistema único — o Sistema Cartográfico Nacional — sujeito à disciplina de planos e instrumentos de caráter normativo, constituído pelas entidades nacionais, públicas e privadas. Esse segundo DL trata ainda da representação do espaço territorial, da cartografia sistemática, da infraestrutura cartográfica, dos marcos, pilares e sinais geodésicos, das normas técnicas para a cartografia brasileira, dos planos e programas da cartografia sistemática, das dotações e recursos e de competências de um Conselho Nacional de Geografia.

A [Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973](#), em vez de alterar diretamente o Decreto-Lei nº 161, de 1967, também trata de diversos aspectos do funcionamento do IBGE, e ratificou, no artigo 2º, §1º, a determinação de que *"a atuação do IBGE se exercerá mediante a produção direta de informações e a coordenação e orientação e o desenvolvimento das atividades técnicas dos sistemas estatístico e cartográfico nacionais"*. Entre seus dispositivos institui um único Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas, igualmente não elaborado há décadas. Essa lei criou um Fundo Nacional de Geografia e Estatística (FNGE), destinado a reunir recursos financeiros para a manutenção e o desenvolvimento das atividades do IBGE, mas que, no entanto, nunca foi regulamentado e implementado pelo Poder Executivo. O artigo 15 da lei ainda reforça os mandamentos do Decreto-Lei nº 161, de 1967, ao determinar que os recursos financeiros necessários à realização dos Recenseamentos Gerais e Censos constarão de dotações específicas consignadas ao IBGE no orçamento da União.

O [Decreto nº 77.624, de 17 de maio de 1976](#), por sua vez, determina que ao IBGE será dado acesso às informações estatísticas existentes nos órgãos e entidades da administração federal civil, direta e indireta, e nas fundações supervisionadas, para a produção de informações e estudos de natureza estatística, geográfica, cartográfica e demográfica necessários ao conhecimento da realidade física, econômica e social do país, visando especialmente ao planejamento econômico e social e à segurança nacional. Estabelece ainda que caberá ao IBGE a expedição das normas que forem necessárias à uniformização de conceitos, ao uso de classificação comum e à manutenção de metodologia uniforme de coleta, com vistas à compatibilização dos registros com os princípios da legislação em vigor sobre os Sistemas Estatístico e Cartográfico Nacionais e Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas. Finalmente, autoriza que o IBGE firme convênios com os estados e os municípios, com vistas à aplicação dos critérios estabelecidos no decreto em todas as unidades da federação.



A coordenação efetiva dessas atividades pelo IBGE, no entanto, é um desafio, devido uma cultura generalizada de independência, de isolamento e de falta articulação institucional entre os diversos órgãos públicos, da União, estados e municípios, produtores de dados estatísticos de naturezas diversas. Cada órgão produz seus bancos de dados, resultando em centenas, talvez milhares, de sistemas de informação que não são interoperáveis e não compartilham nem integram os dados, aos quais ao final o acesso pela sociedade é limitado e confuso.

O mesmo Decreto-Lei (DL) nº 161, de 1967, instituiu o Plano Nacional de Estatística e o Plano Nacional de Geografia e Cartografia Terrestre, a serem formulados em conformidade com a legislação de diretrizes e bases da espécie, e definidos por ato do Poder Executivo, compreendendo o conjunto de informações e levantamentos necessários ao conhecimento da realidade econômica, social, cultural e física do país. O DL não especifica como tais planos devem ser elaborados e de fato não o são há décadas, o que torna ainda mais difícil ao IBGE desempenhar o papel de coordenador dos sistemas nacionais estatístico e geográfico.

Em seu artigo 24 o DL determina ainda que *"o Orçamento da União consignará dotação global que permita a execução dos planos e programas de responsabilidade da Fundação IBGE, aprovados pelos órgãos competentes"*. O § 2º desse mesmo artigo 24 garante ainda que *"os encargos financeiros necessários à realização dos Recenseamentos Gerais do País serão cobertos por dotações específicas consignadas a Fundação IBGE no orçamento da União"*.

[A Lei nº 8.184, de 10 de maio de 1991](#) dispõe sobre a **periodicidade dos Censos** Demográficos e dos Censos Econômicos, e que em seu artigo 1º determina:

*"Art. 1º A periodicidade dos Censos Demográficos e dos Censos Econômicos, realizados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), será fixada por ato do Poder Executivo, não podendo exceder a **dez anos a dos Censos Demográficos** e a **cinco anos a dos Censos Econômicos**."*

Conforme essa lei, o Censo Demográfico refere-se a dados de população e domicílios; e Censo Econômico compreenderia as modalidades agropecuário (o único censo econômico efetivamente realizado), industrial, comercial e de serviços. O artigo 2º da referida lei determina que a Fundação IBGE é a responsável pela realização dos censos.

Muitas mudanças nos sistemas de informação oficial ocorreram nos últimos 50 anos, como a digitalização e automação dos processos de coleta de dados, frequentemente georreferenciados. Tais mudanças demandam atualização dos marcos legais respectivos. No entanto, ainda em vigor, as leis acima citadas têm sido desrespeitadas por diversos governos e pelo Congresso Nacional, por estes não alocarem no Orçamento Geral da União os recursos efetivamente necessários para a realização periódica dos censos demográfico e agropecuário (desde 1996, realizado a cada dez anos). O respeito a essa periodicidade e a provisão dos recursos necessários são fundamentais para a obtenção de dados oficiais atualizados, confiáveis e de qualidade, essenciais para a análise de impacto regulatório (*ex ante*) das proposições legislativas, e para avaliação de impacto legislativo (*ex post*) das leis, em suma, para avaliação das políticas públicas.

Date Created

14/03/2023