



Número: **5000003-82.2023.4.03.6129**

Classe: **PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal de Registro**

Última distribuição : **05/01/2023**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Fundo de Participação dos Municípios**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Advogados
Prefeitura Municipal de Eldorado (AUTOR)	
	HELDER AUGUSTO CORDEIRO FERREIRA PIEDADE (ADVOGADO)
UNIÃO FEDERAL (REU)	
FUNDAÇÃO INSTIT BRAS DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA IBGE (REU)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
302600180	30/09/2023 10:19	<a href="#">Sentença</a>	Sentença

## SENTENÇA

Trata-se de nominada ‘ação ordinária com pedido de tutela de urgência’, ajuizada pelo MUNICÍPIO DE ELDORADO/SP contra a UNIÃO e a FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), na qual visa a obter: a) a declaração da invalidade da Decisão Normativa nº 201, de 28 de dezembro de 2022, do Tribunal de Contas da União, em relação a si; b) o direito a não ter o seu coeficiente de Fundo de Participação dos Municípios (FPM) diminuído em relação à estimativa de 2018, conforme Lei Complementar nº 165/2019, até que o IBGE finalize o Censo Demográfico iniciado e nova Decisão Normativa seja publicada pelo TCU com base neste Censo; ou c) a condenação da parte ré, solidariamente, a quitar as diferenças pagas a menor, devidamente corrigidas e atualizadas.

Em **petição inicial**, a parte autora narra que, em 28/12/2022, o IBGE enviou ao TCU uma “prévia de população” - dado essencial para o cálculo da distribuição do FPM - que foi calculada a partir de metodologia que utiliza dados parciais coletados, pois a finalização do censo somente ocorreria no ano de 2023. De acordo com esses dados, o TCU editou a Decisão Normativa nº 201/2022, publicada em 29/12/2022, com vigência determinada a partir do dia 01/01/2023.

Todavia, a parte autora entende que os dados lançados são inconclusos e lhe causa prejuízos financeiros, pois perderá quotas de FPM, a partir do dia 10/01/2023, ao apontar o atual relatório do IBGE a diminuição de sua população.

Aduz que a mencionada decisão normativa padece de ilegalidade pela violação à segurança jurídica, ao contraditório e à ampla defesa com a apresentação de coeficientes fora do prazo legal, que causa redução orçamentária severa e abrupta que elimina o planejamento orçamentário, bem como à Lei Complementar n. 165/2019, haja vista a ausência de finalização do novo censo demográfico e proibição de redução de coeficientes com base em estimativa.

Em caráter liminar, a parte autora requer “a imediata suspensão dos efeitos da Decisão Normativa n. 201, de 28 de dezembro de 2022, do Tribunal de Contas da União em relação ao Município Autor, devendo a União realizar os repasses de FPM ao Autor mantendo inalterado o coeficiente de FPM realizado no exercício anterior (2022), coeficiente de 1,0, até que o IBGE finalize o Censo Demográfico iniciado e nova Decisão Normativa seja publicada pelo TCU com base neste Censo (id. 272048147).

Juntou documentos (id 272048703 – id 272048712).

A **medida liminar foi deferida**, em parte, para fins de assegurar o repasse da verba do FPM, no 1º trimestre do ano de 2023, nos moldes do repasse do ano de 2022 (id 272065992). Relato que, contra essa decisão foi interposto recurso de AI perante o E. TRF3R, tanto pela UF (id 272878633) como pelo IBGE (id 274860841).

A **UF apresentou contestação** postulando em preliminar seja revogada a tutela de urgência, pois, entende para tanto ser da competência do STF; a seguir, igualmente, requer seja determinado ao autor a citação dos demais todos Municípios do Estado de São Paulo, sob pena de nulidade, pois entende ser caso de formação de litisconsórcio necessário. Quanto ao mérito, postula o indeferimento do pedido com a condenação do autor no ônus da sucumbência (id 273435306). Juntou documentos.

O **IBGE apresentou contestação** postulando em preliminar que seja determinado ao autor a citação de



todos os demais Municípios do Estado de São Paulo, sob pena de nulidade, pois entende ser caso de formação de litisconsórcio passivo necessário. Quanto ao mérito, postula o indeferimento do pedido por carecer de prova suficiente e por avançar sobre a discricionariedade técnica do Executivo Federal (id 275828444).

O Município-Autor apresentou **réplica**, quando reitera os pedidos iniciais (id 293066380). Juntou documentos.

Vieram os autos PJe em conclusão.

É a breve síntese.

**Trata-se de demanda proposta pelo Município de Eldorado - integrante da Região do Vale do Ribeira -, visando a impugnar a Decisão Normativa n. 201, de 28 de dezembro de 2022, do Tribunal de Contas da União, a qual estabelece novos parâmetros/coeficientes de quotas referentes aos repasses do Fundo de Participação dos Municípios FPM (a partir do exercício de 2023).**

Prefacialmente, aprecio a **matéria preliminar** suscitada.

## DO LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO

Em sede de contestação dizem a UF e o IBGE que, sob pena de nulidade do processo, afigura-se imperioso determinar que a parte autora proceda à citação de todos os demais municípios do Estado de São Paulo, na qualidade de litisconsortes necessários.

Consigno que, em réplica, o Município remete ao número de 4.410 municípios que, se prevalecer o entendimento dos réus, integrariam o polo passivo, acaso, deferido a citação de litisconsortes necessários.

Sem razão ambos os requeridos, UF e IBGE, porquanto, inexistente motivo para trazer referidas entidades municipais paulistas para o polo passivo deste processo.

Inicialmente, temos que cabe ao Autor dirigir a demanda contra quem entenda pertinente, ou seja, dizer contra quem pretende demandar, aplicação de princípio processual civil da autonomia da vontade.

Ao depois, sabido que o mero eventual interesse econômico dos demais entes municipais paulistas, potencialmente atingidos pela alteração da quota-parte de um deles no Fundo de Participação dos Municípios, não é suficiente para impor regime jurídico de litisconsórcio necessário. Cito precedente:

*PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. TUTELA PROVISÓRIA. SUSPENSÃO DA DECISÃO NORMATIVA 201/22 DO TCU. DESCABIMENTO. COGNIÇÃO SUMÁRIA. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. DADOS DO IBGE.*

*1. A questão posta nos autos diz respeito à transferência de valores ao Fundo de Participação dos Municípios.*

*2. O litisconsórcio necessário é aquele de formação obrigatória, não havendo liberdade das partes sobre sua constituição, de modo que a eficácia da sentença depende da citação de todos os litisconsortes. Justifica-se por expressa disposição legal ou pela natureza da relação jurídica controversada. No caso, o mero eventual interesse econômico dos demais entes municipais, potencialmente atingidos pela alteração da quota-parte de um deles no Fundo de Participação dos Municípios, não é suficiente para impor regime jurídico de litisconsórcio necessário.*

*3. a 8. [...]*

*(TRF 3ª Região, 3ª Turma, AI - AGRAVO DE INSTRUMENTO - 5000648-64.2023.4.03.0000, Rel. Desembargador Federal CONSUELO YATSUDA MOROMIZATO YOSHIDA, julgado em 12/09/2023,*



*Intimação via sistema DATA: 25/09/2023)*

**No mérito o pedido é procedente.** Explico.

A Constituição Federal de 1988 prevê o repasse de receitas arrecadas pela União aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios, a fim de amenizar desigualdades regionais e permitir um melhor equilíbrio socioeconômico entre os entes federativos. Múltiplas são as transferências de receitas, dentre as quais, destaca-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Friso, a mesma CF/1988 atribui ao Tribunal de Contas da União competência para efetuar o cálculo das quotas referentes ao Fundo de Participação dos Municípios (artigo 161, parágrafo único). A fixação dos coeficientes é regulada pela Lei Complementar nº 91/1997, a qual dispõe que as quotas serão revistas anualmente, com base nos dados oficiais de população produzidos pelo IBGE (artigo 1º, § 1º), havendo previsão na Lei nº 8.184/1991 de que o recenseamento demográfico será realizado a cada dez anos.

A **Decisão Normativa nº 201/2022 do TCU**, ora impugnada, dispõe *verbis*:

*"DECISÃO NORMATIVA-TCU Nº 201, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2022*

*Aprova, para o exercício de 2023, os coeficientes a serem utilizados no cálculo das quotas para a distribuição dos recursos previstos no art. 159, inciso I, alíneas "b", "d", "e" e "f", da Constituição Federal, e da Reserva instituída pelo Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.*

*O VICE-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, NO EXERCÍCIO DA PRESIDÊNCIA, no uso de suas atribuições legais e regimentais, em especial as conferidas pelos arts. 29 e 31, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, c/c o art. 161, parágrafo único, da Constituição Federal e o art. 1º, inciso VI, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do TCU),*

*Considerando o disposto no art. 159, inciso I, alíneas "b", "d", "e" e "f", da Constituição Federal; nos arts. 90 a 92 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), com as alterações introduzidas pelo Ato Complementar nº 35, de 28 de fevereiro de 1967, pelo Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981, pela Lei Complementar nº 59, de 22 de dezembro de 1988, e pela Lei Complementar nº 143, de 17 de julho de 2013; na Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, alterada pela Lei Complementar nº 143, de 17 de julho de 2013; e na Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, alterada pela Lei Complementar nº 106, de 26 de março de 2001, e pela Lei Complementar nº 165, de 3 de janeiro de 2019;*

*Considerando o que consta no processo TC-030.709/2022-9, resolve, ad referendum do Plenário:*

*Art. 1º Ficam aprovados, para o exercício de 2023, na forma dos Anexos I a X desta Decisão Normativa, os coeficientes destinados ao cálculo das quotas referentes ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), previsto no art. 159, inciso I, alíneas "b", "d", "e" e "f", da Constituição Federal, bem como à Reserva instituída pelo art. 2º do Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.*

*Art. 2º Os municípios disporão de trinta dias, a partir da publicação desta Decisão Normativa, para apresentar contestação, que poderá ser protocolada nas Secretarias do Tribunal de Contas da União (TCU) nos estados ou na Sede do TCU, nos termos do art. 292 do Regimento Interno.*

*Art. 3º Esta Decisão Normativa entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2023."*

No ponto, cito decisão proferida pelo Exmo. Min. Ricardo Lewandowski, nos autos da **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1.043**, tendo como requerente o Partido Comunista do Brasil e requerido o Presidente do Tribunal de Contas da União, pela qual manteve como patamar mínimo os coeficientes de distribuição do FPM utilizados no último exercício, compensando-se, nas



transferências subsequentes, os valores já transferidos a menor. Eis a decisão do Exmo. Sr. Ministro:

*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.*

Aduzo ainda, que em recente decisão, proferida em 22/02/2023, o C. STF apreciou a questão definitiva da **ADPF 1043**, conforme segue:

*“O Tribunal, 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 subsequentes, os valores já transferidos a menor, nos termos do voto do Relator. O Ministro Edson Fachin acompanhou o Relator com ressalvas. Plenário, Sessão Virtual de 10.2.2023 a 17.2.2023.”*

Com isso, tenho para mim que se deva adotar aqui também a decisão dada pelo C. STF, para suspender os efeitos da Decisão Normativa - TCU 201/2022. Cito precedente do nosso Regional.

**PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS – FPM. ADFP 1043. DECISÃO NORMATIVA – TCU 201/2022. RECURSO IMPROVIDO.**

*- Trata-se, na origem, de ação ordinária com pedido de tutela de urgência, na qual o município de Auriflora/SP objetiva a adequação da sistemática de distribuição do Fundo de Participação aos Municípios – FPM, de forma que seja mantido o coeficiente de 1,0, relativo ao ano de 2022, até que o IBGE finalize o Censo Demográfico iniciado e nova Decisão Normativa seja publicada pelo TCU com base neste Censo.*

*- Quanto ao mérito do recurso, observo que em recente decisão, proferida em 22/02/2023, o C. STF apreciou a questão na ADFP 1043, tendo como requerente o Partido Comunista do Brasil e requerido o Presidente do Tribunal de Contas da União, conforme segue: “O Tribunal, 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 subsequentes, os valores já transferidos a menor, nos termos do voto do Relator. O Ministro Edson Fachin acompanhou o Relator com ressalvas. Plenário, Sessão Virtual de 10.2.2023 a 17.2.2023.”*

*- Assim, revendo posicionamento anterior, entendo que ao menos nesse momento deve preponderar a decisão adotada pelo C. STF, para suspender os efeitos da Decisão Normativa - TCU 201/2022.*

*- Agravo de instrumento improvido. (TRF 3ª Região, 4ª Turma, AI - AGRAVO DE INSTRUMENTO - 5006555-20.2023.4.03.0000, Rel. Desembargador Federal MONICA AUTRAN MACHADO NOBRE, julgado em 21/08/2023, Intimação via sistema DATA: 04/09/2023)*

Por derradeiro, não é razoável supor que o Tribunal de Contas da União adotará procedimento distinto daquele estabelecido na ADFP n.º 1.043 em relação a a cota do FPM dos Municípios brasileiros. Cito precedente do TRF/4R:

**ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CENSO DEMOGRÁFICO. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. DISTRIBUIÇÃO DE QUOTAS. CÁLCULO DO COEFICIENTE. EFEITOS DA DECISÃO NORMATIVA-TCU N.º 201/2022. APLICABILIDADE.**

*I. Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 1.043 restou decidido 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.

II. Não é razoável supor que o Tribunal de Contas da União adotará procedimento distinto daquele estabelecido na ADPF n.º 1.043 em relação ao Município, o que mitiga o risco de dano irreparável ou de difícil reparação.

(AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5000518-47.2023.4.04.0000/RS, PROCESSO ORIGINÁRIO: Nº 5000746-62.2023.4.04.7100/RS, RELATORA: DESEMBARGADORA FEDERAL VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, AGRAVANTE: MUNICÍPIO DE CHARQUEADAS/RS, AGRAVADO: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, AGRAVADO: FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE)

### **Dispositivo**

Diante do exposto, afastada a preliminar processual, **julgo procedente o pedido** para suspender os efeitos da Decisão Normativa n. 201, de 28 de dezembro de 2022, do Tribunal de Contas da União em relação ao Município-Autor, devendo a União realizar os repasses de FPM ao Autor conforme estabelecido na ADPF n.º 1.043.

Extingo o processo com resolução do mérito, na forma do art. 487, I do CPC e confirmo a medida liminar.

Honorários advocatícios pela parte-ré, em rateio, estes arbitrados no importe R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), nos termos do art. 85, §§ 2º e 8º, do Código de Processo Civil. Isso porquanto o Município-Autor precisou recorrer ao Judiciário para, mediante ajuizamento do feito, obter o repasse da verba do FPM, referente ao exercício de 2023. Ademais, cumpre dizer que o valor da causa foi estabelecido em valor financeiro elevado. Cito julgado:

(...)Ante o exposto, **DOU PROVIMENTO** ao recurso de apelação, para condenar a autora ao pagamento de honorários advocatícios, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), nos termos do art. 85, §§ 2º e 8º, do Código de Processo Civil, com a observância do disposto no §3º do artigo 98 do Código de Processo Civil.  
(...)

(TRF 3ª Região, 3ª Turma, ApCiv - APELAÇÃO CÍVEL - 5002536-19.2019.4.03.6108, Rel. Desembargador Federal NELTON AGNALDO MORAES DOS SANTOS, julgado em 01/03/2023, Intimação via sistema DATA: 30/03/2023)

Sem reexame necessário.

Publique-se, registre-se e intime-se.

Comunique-se ao Exmo. Sr. Desembargador-Relator dos recursos de AI informados no feito acerca do julgamento do processo nesta instância de 1º grau.

Após o trânsito em julgado, archive-se.

**REGISTRO, 29 de setembro de 2023.**

**JOÃO BATISTA MACHADO, JUIZ FEDERAL**



(assinado eletronicamente – art. 1º, §2º, III, “a”, da Lei nº 11.419/06)



Este documento foi gerado pelo usuário 283.\*\*\*.\*\*\*-00 em 01/10/2023 10:51:09

Número do documento: 23093010191210600000292522894

<https://pje1g.trf3.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=23093010191210600000292522894>

Assinado eletronicamente por: JOAO BATISTA MACHADO - 30/09/2023 10:19:12